

## 5. Aussenpolitik

Nicolas Schwab, Gérard Perroulaz and Rosita Fibbi

---



**Electronic version**

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/789>  
ISSN: 1663-9677

**Publisher**

Institut de hautes études internationales et du développement

**Printed version**

Date of publication: 1 avril 2000  
Number of pages: 223-280  
ISSN: 1660-5926

**Electronic reference**

Nicolas Schwab, Gérard Perroulaz und Rosita Fibbi, « 5. Aussenpolitik », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 19 | 2000, Online erschienen am: 28 August 2012, abgerufen am 03 Mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/789>

---

---

## 5. AUSSENPOLITIK\*

---

### 5.1. POLITIK DER SCHWEIZ IM BEREICH DER INTERNATIONALEN SICHERHEIT

*Die schweizerischen Waffenexporte gingen 1998 zurück und folgten damit einem weltweiten Trend. Der Grund für diesen Rückgang liegt in der progressiven Verringerung der nationalen Rüstungshaushalte seit dem Ende des Kalten Krieges. 1999 verstärkte die Schweiz ihr internationales Engagement zur Friedenssicherung: Insgesamt leisteten mehr als 500 Armeeangehörige als Gelbmützen, UNO-Beobachter oder Soldaten in humanitären Einsätzen Dienst im Ausland. Im Juni 1999 wurde der neue, vom Bundesrat in Auftrag gegebene Bericht zur Sicherheitspolitik veröffentlicht, welcher die strategische Basis für die Reform der Armee und des Bevölkerungsschutzes bildet. Auf dem Gebiet der Abrüstung setzt sich die Schweiz zusammen mit anderen Ländern für eine Regelung zu den sogenannten leichten Waffen ein. Am 1. März 1999 trat das Übereinkommen von Ottawa über das Verbot von Antipersonenminen in Kraft, welches von 125 Staaten, darunter die Schweiz, ratifiziert wurde. Im Laufe des Jahres stand die Frage der Neutralität wiederholt zur Debatte, insbesondere im Zusammenhang mit dem Einsatz von Angehörigen der Schweizer Armee in der Balkanregion. Darüber hinaus wurden mehrere Volksinitiativen über die Sicherheit lanciert, welche genügend Unterschriften erhielten und demnächst in einer Abstimmung vor Volk gebracht werden.*

#### 5.1.1. WAFFENHANDEL

##### □ Internationaler Waffenhandel

Zwischen 1997 und 1998 wurde ein Rückgang der internationalen Rüstungsausgaben um 3,5 % verzeichnet. Diese an sich beachtliche Verringerung der Investitionen im militärischen Bereich ist allerdings zu relativieren: Mehrere Länder hatten in diesem Zeitraum mit einer Wirtschaftskrise zu kämpfen, welche Haushaltskürzungen notwendig machte. Nach Angaben des SIPRI<sup>1</sup> beträgt die statistische Verringerung der weltweiten Rüstungsausgaben unter Ausklammerung von Russland lediglich 1,6 %. Dieser Rückgang begründet sich durch die Verringerung der nationalen Verteidigungshaushalte seit dem Ende des Kalten Krieges. Das vergangene Jahrzehnt stand im Zeichen zahlreicher Abrüstungsmassnahmen und restriktiver Budgetpolitiken, zudem fand eine Neuausrichtung von quantitativ umfangreichen Rüstungsbeständen zur Ausrüstung mit effizienteren Waffen statt. Seit 1987 gingen die weltweiten Rüstungsausgaben so um mehr als ein Drittel zurück.

Angesichts des Erfolgs des Übereinkommens von Ottawa über das Verbot von Antipersonenminen – bedingt durch die Unterzeichnung durch zahlreiche Staaten

\* Teil 5.1: von Nicolas Schwab, Lizentiat des Institut universitaire de hautes études internationales (IUHEI), Genf.

Partie 5.2: von Gérard Perroulaz, Forschungsbeauftragter am IUED, Genf.

Partie 5.3: von Rosita Fibbi, Soziologin, Institut d'anthropologie et de sociologie, Lausanne.

1. Das SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) untersucht die Produktion von Waffen, die Transaktionen von Rüstungsgütern sowie die Rüstungsausgaben auf weltweiter Ebene (Internet-Adresse: [www.sipri.se](http://www.sipri.se)).

und durch das rasche Inkrafttreten des Übereinkommens – setzten sich viele Länder und internationale Organisationen für eine Regulierung des Handels mit leichten Waffen ein<sup>2</sup>. Experten aus der ganzen Welt trafen im Februar 1999 in Genf zusammen, um über die Bekämpfung des illegalen Handels mit solchen Waffen sowie über die Möglichkeiten zur Registrierung und Verfolgung dieser Waffen von der Herstellung bis zum Einsatz zu beraten. Parallel dazu lancierte das IKRK eine Kampagne, um das Bewusstsein für diese Problematik in der Öffentlichkeit zu fördern. In zahlreichen Entwicklungsländern funktioniert der Grenzschutz nur mangelhaft, so dass die internationalen Embargos häufig umgangen werden können. Dies führt dazu, dass diese Waffen relativ einfach verschoben werden können und in der Folge eine Gefahr für die Zivilbevölkerung und die Mitarbeiter der Hilfsorganisationen darstellen. Die UNO hat eine Studie zu diesem Thema in Auftrag gegeben und soll Anfang 2000 einen Bericht vorlegen, der Aufschluss darüber gibt, welche Punkte durch einen internationalen Vertrag abgedeckt werden müssen.

**Tabelle 14: Schweizerische Kriegsmaterialexporte 1989–1998 – Die 15 wichtigsten Abnehmerländer der Schweiz unter den Entwicklungs- und Reformländern**

1998			1989–1998		
Land	1 000 Fr.	in %	Land	1 000 fr.	en %
Verein. Arabische Emirate*	10 341	4.9	Malaysia	208 737	7.8
Malaysia	5 590	2.6	Oman	128 450	4.8
Bahrain	4 965	2.3	Saudiarabien	124 280	4.7
Rumänien*	4 746	2.2	Türkei	103 232	3.9
Chile	4 421	2.1	Singapur*	102 332	3.8
Saudiarabien	3 411	1.6	Indien	53 435	2.0
Südafrika	3 364	1.6	Verein. Arabische Emirate*	41 009	1.5
Singapur*	2 823	1.3	Thailand	30 349	1.1
Venezuela	2 407	1.1	Brasilien	28 059	1.1
Israel*	1 641	0.8	Bahrain	18 230	0.7
Tschechische Republik*	1 286	0.6	Südafrika	14 713	0.6
Ägypten	1 217	0.6	Pakistan	12 641	0.5
Oman	1 108	0.5	Israel*	7 222	0.3
Indien	972	0.5	Ägypten	6 906	0.3
Tunesien	447	0.2	Chile	6 893	0.3
Andere Entwicklungs- und Reformländer	2 684	1.3	Andere Entwicklungs- und Reformländer	57 637	2.2
Entwicklungs- und Reformländer insgesamt	51 422	24.2	Entwicklungs- und Reformländer insgesamt	944 126	35.4
Industrieländer	160 894	75.8	Industrieländer	1 723 341	64.6
<b>Gesamtexporte</b>	<b>212 315</b>	<b>100.0</b>	<b>Gesamtexporte</b>	<b>2 667 467</b>	<b>100.0</b>

Quellen: Direktion der Eidgenössischen Militärverwaltung, *Ausfuhr von Kriegsmaterial*, 1989, 1990.

EMD, Generalsekretariat, *Ausfuhr von Kriegsmaterial*, 1991–1996

VBS, Generalsekretariat, *Ausfuhr von Kriegsmaterial*, 1997

BAWI, Sektion Kriegsmaterial, *Ausfuhr von Kriegsmaterial*, 1998

\* Reformländer und fortgeschrittene Entwicklungsländer

2. Laut Schätzungen der Vereinten Nationen sind weltweit mehr als 500 Millionen leichte Waffen im Umlauf. Ein bedeutender Anteil dieser Waffen (Pistolen, Gewehre, Maschinenpistolen, Granaten usw.) stammt aus der Ära des Kalten Krieges. 90% aller Opfer der Konflikte in der jüngsten Vergangenheit gehen auf den Einsatz solcher Waffen zurück. 43 der 47 Konflikte zwischen 1990 und 1998 wurden ausschliesslich mit Hilfe solcher Waffen ausgetragen.

### ❑ *Schweizerische Waffenexporte 1998*

1998 exportierte die Schweiz Kriegsmaterial in der Höhe von 212,7 Millionen Franken, gegenüber 294,3 Millionen im Vorjahr. Der Anteil dieser Güter an den gesamten Ausfuhren ging damit von 0,26 % auf 0,19 % zurück. Die wichtigsten Abnehmerstaaten waren Deutschland (42,7 Millionen), die Vereinigten Staaten (39,5 Millionen) und Schweden (18,8 Millionen). Bei den Ausfuhren in Entwicklungs- und Transitionsländer wurde ein Rückgang von 136,1 Millionen im Jahr 1997 auf 51,4 Millionen im Jahr 1998 verzeichnet. Dieser Rückgang erklärt sich zum Teil dadurch, dass Oman in diesem Zeitraum nicht zu den Hauptabnehmern gehörte. Dieser Zustand dürfte jedoch nicht lange anhalten, denn Anfang 1999 wurde zwischen dem Königreich und der Firma Pilatus ein Kaufvertrag über 12 Ausbildungsflugzeuge des Typs PC-9 in der Höhe von 70 Millionen Franken abgeschlossen.

### ❑ *Überblick über die schweizerischen Kriegsmaterialausfuhren (1989-1998)*

Betrachtet man die gesamten Kriegsmaterialausfuhren in die Entwicklungs- und Transitionsländer über einen Zeitraum von zehn Jahren, so lässt sich feststellen, dass es sich bei den grössten Abnehmern um asiatische und arabische Länder handelt. Malaysia, Singapur und Saudiarabien fallen als regelmässige Kunden für Kriegsmaterial aus der Schweiz auf. Hingegen wurden mit Oman erst ab 1996 bedeutende Verträge abgeschlossen, im Gegensatz zur Türkei, die seit 1992 in der Schweiz keine Waffen mehr erworben hat<sup>3</sup>. Lediglich ein Drittel des insgesamt in der Schweiz hergestellten Kriegsmaterials wurde von den Ländern des Südens gekauft. Der grösste Teil des Handels entfällt auf die Industrieländer: Diese stellen die regelmässigsten Abnehmer dar, wobei die Verträge in der Regel auch Kompensationsgeschäfte umfassen, wodurch die Länder langfristig aneinander gebunden sind<sup>4</sup>.

### ❑ *Embargo gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ)*

In der Regel schliesst sich die Schweiz im Zusammenhang mit Embargos den von der UNO und der Europäischen Union verhängten Sanktionen ebenfalls an<sup>5</sup>. Während der Jugoslawienkrise etwa wendete der Bund ab Juli 1998 die von der EU beschlossenen Massnahmen mit Ausnahme des Totalverbots des Flugverkehrs mit der BRJ ebenfalls an<sup>6</sup>: Ausfuhrverbot für Waffen und Güter, die zu Repressionszwecken hätten verwendet werden können, Einreiseverbot für rund 300 Angehörige der jugoslawischen Machtelite, Blockierung der Guthaben der

3. Seit 1993 hat die Türkei in der Schweiz ausschliesslich chemische Substanzen und Sprengstoffe für den zivilen Gebrauch erworben (Dual-use-Produkte).

4. Beim Kauf von Rüstungsgütern im Ausland hat sich der Bund stets um Kompensationsgeschäfte zugunsten der schweizerischen Industrie eingesetzt. Im Rahmen der Bestellung der Kampfflugzeuge vom Typ F/A-18 in den USA beispielsweise verpflichteten sich die amerikanischen Hersteller zu Ausgleichsgeschäften in der Höhe von 2 Milliarden Franken. Im Laufe des Jahres 2000 wird das Parlament zudem über die Anschaffung von 168 neuen Schützenpanzern für insgesamt knapp eine Milliarde Franken entscheiden. In diesem Zusammenhang wurde mit der schwedischen Firma Hägglunds, welche die Panzer liefern soll, vereinbart, dass die Herstellung zu 40 % durch die Schweizer Industrie erfolgt und der Restbetrag des Auftragsvolumens durch anderweitige Geschäfte kompensiert wird.

5. Eine Liste der Staaten und bewaffneten Gruppen, gegen die die Schweiz Sanktionen verhängt hat, findet sich auf der Website der Bundesverwaltung ([www.admin.ch/seco](http://www.admin.ch/seco)).

6. Da der Bund das mit Belgrad geschlossene Abkommen über die Wiederaufnahme von Asylsuchenden nicht aufheben wollte, wurden die Luftverkehrsverbindungen mit der BRJ von den Sanktionen ausgegliedert. In der Praxis jedoch unterhielt die jugoslawische Fluggesellschaft JAT keine Verbindung mit der Schweiz, und die Swissair flog Belgrad 1999 ebenfalls nicht an (Stand: Oktober 1999).



serbischen Regierung, Suspendierung der für Serbien bestimmten Investitionen und Exportkredite sowie Ausfuhrverbot für Technologien, die für die Wiederinstandsetzung der von der NATO zerstörten Infrastruktur hätten verwendet werden können.

#### □ *Schweizer Rüstungsbetriebe*

1998 wurden die Rüstungsbetriebe des Bundes in private Unternehmen umgewandelt (siehe *JSDW 1999*, S. 196). Sie wurden anschliessend per 1. Januar 1999 unter der Holdinggesellschaft Ruag AG gruppiert. Trotz des Verlustes zahlreicher Verträge mit ihrem bisherigen Hauptkunden, der Schweizer Armee, konnten diese Unternehmen ihre Defizite zu einem grossen Teil ausgleichen. Zur Sicherung ihres Wachstums bemühen sie sich nun vermehrt um Verträge mit privaten Kunden. Im September 1999 verkaufte das Schweizer Privatunternehmen Oerlikon-Bührle seine Abteilung Oerlikon-Contraves, welches den gesamten Rüstungssektor einschliesslich der Herstellung von Kanonen und Pilatus-Flugzeugen umfasst, an den deutschen Rheinmetall-Konzern. Der Verkauf dieses Unternehmens, welches in der Vergangenheit bis zu 80 % der inländischen Bestellungen an Rüstungsgütern auf sich vereinte, markierte das Ende einer Epoche. Wegen der hohen Produktionskosten und der hochtechnologischen modernen Waffensysteme sind die Hersteller gezwungen, sich auf bestimmte Bereiche zu spezialisieren<sup>7</sup>. Die nationale Verteidigung kann sich in Zukunft nicht mehr ausschliesslich auf im Inland hergestelltes Material verlassen, sondern muss ihren Bedarf bei ausländischen oder multinationalen Firmen decken. Trotz dieses Verkaufs zählt die Schweiz nach wie vor rund 50 private Unternehmen, die mehr oder weniger stark im Rüstungssektor aktiv sind (darunter sind insbesondere die SIG, Siemens Schweiz und Ascom zu nennen).

#### 5.1.2. *BERICHT «SICHERHEIT DURCH KOOPERATION»*

Im Juni 1999 legte der Bundesrat der Bundesversammlung seinen Bericht über die schweizerische Sicherheitspolitik<sup>8</sup> vor. Dieses Dokument analysiert die Gefahren für den Staat und seine Existenzgrundlage und bewertet die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft zur Gewährleistung der Sicherheit auf unserem Kontinent, untersucht die Stellung der Schweiz im derzeitigen System und enthält eine Reihe von Empfehlungen.

Aus diesem Bericht geht hervor, dass es in der heutigen Zeit für einen Staat nicht mehr möglich ist, seine Sicherheit autonom zu gewährleisten. Seit dem Ende des Kalten Krieges haben sich die Gefahren gewandelt: Während sich die traditionellen Konflikte zwischen zwei oder mehreren Ländern verringerten, gewannen die internen Krisen an Bedeutung<sup>9</sup>. Ein Land wie die Schweiz sieht sich mit neuen Gefahren konfrontiert, wie etwa der Zunahme der Massenvernichtungswaffen, dem Terrorismus, dem organisierten Verbrechen, der

7. Nach einer Fusionswelle auf nationaler Ebene zeichnet sich bei den Rüstungsbetrieben nunmehr eine Tendenz zur Internationalisierung ab. Aus globaler Sicht werden allein drei Viertel des weltweiten Marktes von den 100 grössten Herstellern von Rüstungsgütern abgedeckt (Quelle: *SIPRI Yearbook 1999*).

8. Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL 2000), 7. Juni 1999.

9. Von den 27 Konflikten von grösserer Bedeutung, die für das Jahr 1998 vom SIPRI registriert wurden, handelte es sich bei lediglich zwei um zwischenstaatliche Konflikte (Indien-Pakistan und Eritrea-Äthiopien). Diese Auseinandersetzungen spielten sich grösstenteils in Afrika südlich der Sahara ab.

Spionage, der wirtschaftlichen Bedrohung, der Sabotage der Informatik-Infrastruktur und nicht zuletzt mit den durch die demographische Entwicklung oder durch Migrationen hervorgerufenen Spannungen. Auch schwerwiegende Naturkatastrophen können die Sicherheit des Landes bedrohen, sofern keine Vorkehrungen für ihre Bewältigung getroffen wurden. Die Interventionen gestalten sich zunehmend kostenintensiver, und die Armee muss künftig in der Lage sein, mehrere Einsätze gleichzeitig durchzuführen. Angesichts dieser Tatsachen muss darüber nachgedacht werden, welcher Armeetyp den neuen Gegebenheiten am besten entspricht, und die personellen und materiellen Ressourcen müssen neu definiert werden.

Der Bericht enthält zwei Empfehlungen darüber, wie die neuen Herausforderungen zu bewältigen sind. Zum einen muss die Zusammenarbeit zwischen den zivilen und den militärischen Instanzen flexibler gestaltet werden. Da die Schweiz die Möglichkeit besitzt, im Bedarfsfall zivile Ressourcen zu mobilisieren, kann sie auf eine kostenintensive ständige Bereitschaft für den Ernstfall verzichten. Der Bevölkerungsschutz erstreckt sich künftig auf die folgenden fünf zivilen Bereiche: Ordnung und Sicherheit (gewährleistet durch die Polizeikräfte); Rettung und Brandbekämpfung; Aufrechterhaltung der Funktionstüchtigkeit der technischen Infrastrukturen (dieser umfasst die Unterhaltsdienste für öffentliche Gebäude, die Müllabfuhr usw.); Schutz von Kulturgütern sowie Gesundheitswesen und Erste Hilfe. Die Armee wird auch weiterhin nach dem Subsidiaritätsprinzip in jenen Fällen Hilfe leisten, in denen die zivilen Ressourcen nicht ausreichen und bewaffnetes Personal benötigt wird. Mit der neuen Aufgabenverteilung erhalten die Kantone eine grössere Verantwortung, eine Dezentralisierungsmassnahme, die nicht zuletzt auf eine gesteigerte Effizienz abzielt. Zum Zweiten soll aber auch die Zusammenarbeit mit den internationalen Organisationen verstärkt und das Engagement bei Friedenssicherungsmassnahmen ausgeweitet werden. Die anderen europäischen Länder sehen sich mit den gleichen Herausforderungen konfrontiert wie die Schweiz. Zur Förderung der Solidarität erscheint es deshalb sinnvoll, dass die Schweiz in eine gemeinsame Prävention investiert, die auch ihren eigenen Bedürfnissen gerecht wird. Abschliessend schlägt der Bericht die Schaffung eines leitenden Organs für die Sicherheit vor, welches dem Bundesrat unterstehen und mit der Koordination, der Harmonisierung und der Verwaltung aller sicherheitsrelevanten Tätigkeiten betraut werden sollte. Das neue Konzept für den Bevölkerungsschutz tritt voraussichtlich im Jahr 2003 in Kraft.

### 5.1.3. NEUTRALITÄT

Im Bericht über die Integration der Schweiz in die Europäische Union<sup>10</sup> werden die Grundsätze der Neutralität bekräftigt: «Das internationale Neutralitätsrecht verpflichtet den neutralen Staat in erster Linie dazu, nicht aktiv an einem zwischenstaatlichen Konflikt teilzunehmen. Ferner darf er keine Kriegspartei militärisch unterstützen. In Friedenszeiten ist es dem dauernd Neutralen nicht erlaubt, rechtliche Bindungen einzugehen, welche ihm im Konfliktfall die Erfüllung seiner Neutralitätspflichten verunmöglichen würden.» Weiter wird erneut festgehalten, dass es sich bei der EU nicht um ein militärisches Verteidigungs-

10. «Schweiz – Europäische Union. Integrationsbericht 1999», *Bundesblatt* Nr. 22, 8. Juni 1999, S. 3935–4352.

bündnis handelt und ein Beitritt die Pflichten der Schweiz als neutraler Staat nicht verletzen würde. Die Neutralität dürfe jedoch nicht als Selbstzweck, sondern müsse als «ein Mittel unter mehreren zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Unabhängigkeit der Schweiz» verstanden werden. Der Bericht geht jedoch über rein juristische Überlegungen hinaus und kommt sogar zum Schluss: «Sollte sich eines Tages ein tragfähiges Sicherheitsdispositiv im Rahmen der EU bewähren, welches den Schweizerinnen und Schweizern ebenso viel Sicherheit bieten würde wie die Neutralität, so könnte die Schweiz zugunsten eines solchen Sicherheitssystems auf ihre Neutralität verzichten, denn die wäre dann bedeutungslos geworden.» Hinsichtlich der Position der Schweiz gegenüber internationalen Konflikten hält die Bundespräsidentin fest, die militärische Neutralität der Schweiz sei nicht mit einer Abschottung gegen aussen oder gar mit einem Mangel an Solidarität gegenüber untragbaren Übergriffen auf Zivilpersonen gleichzusetzen<sup>11</sup>. Damit zeigt sich klar die Problematik dieser «Neutralität», auf welche das Schweizervolk nicht verzichten möchte, die aber dennoch neu interpretiert werden muss.

#### □ *Waffenhandel und Neutralität*

Im Zusammenhang mit der Jugoslawienkrise sah sich die Schweiz Anfang 1999 mit der Frage konfrontiert, ob sie es als neutraler Staat billigen kann, dass weiterhin Waffen an die NATO-Staaten, nicht aber an Jugoslawien verkauft werden dürfen, obgleich sich beide Parteien im Krieg befanden. Der Vorsteher der Direktion für Völkerrecht, Botschafter Nicolas Michel, hat in dieser Sache schliesslich eine Entscheidung getroffen. Demnach verbietet der Status der Schweiz als neutrales Land den Verkauf von Waffen an Kriegsgegner nicht, solange beide Parteien gleich behandelt werden. Andererseits kann sich die Schweiz im Rahmen ihrer Neutralitätspolitik jedoch einem internationalen Embargo wie jenem der UNO gegenüber Jugoslawien anschliessen. In der Tat hat sich die Schweiz für den zweiten Weg entschieden, denn seit 1991 wurden weder Waffen noch Munition an Jugoslawien verkauft. Bei der Behandlung der NATO-Staaten besitzt der Bundesrat aufgrund des Kriegsmaterialgesetzes einen relativ grossen Ermessensspielraum. Dieser ist denn auch zum Schluss gelangt, es bestehe kein Anlass, von den Verträgen mit diesen Ländern zurückzutreten, solange sich das Bestellvolumen nicht über den gewohnten Rahmen hinaus verändere. Mit der Legitimierung der Waffenverkäufe an die NATO und mit der Gewährung der Überflugerlaubnis über Schweizer Territorium für Flugzeuge der KFOR (International Security Force in Kosovo) ging der Bundesrat mit seiner Relativierung der schweizerischen Neutralität noch einen Schritt weiter. 1991 hatte Bern anlässlich des Golfkrieges jegliche Waffenexporte in Länder, die dieses Material im Rahmen dieses Konfliktes hätten verwenden können, verboten. Dieser Entscheid, von dem insbesondere die Vereinigten Staaten, Grossbritannien und Frankreich betroffen gewesen waren, ergänzte das Verbot für Kriegsmaterialexporte in die Länder der arabischen Halbinsel. Flavio Cotti, der damalige Bundespräsident, hatte die Haltung des Bundesrates vor dem Parlament damit begründet, dass Bern sich entschlossen habe, durch eine strikte Verfolgung der Neutralitätspoli-

11. Auszug aus der Stellungnahme von Ruth Dreifuss vor den Eidgenössischen Räten vom 21. April 1999 im Zusammenhang mit dem Kosovo-Konflikt. Zur Neutralitätsfrage siehe auch: «Bericht zur Neutralität» vom 29. November 1993, *Bundesblatt*, Band I, 1994, S. 200 ff.

tik in militärischen Fragen grösste Zurückhaltung zu üben<sup>12</sup>, dies obschon die UNO zumindest indirekt eine Intervention gutgeheissen hatte. Auf eine derart rigorose Haltung, die laut Flavio Cotti positive Voraussetzungen für jegliche Bemühungen der Schweiz zugunsten des Friedens, wie etwa ein Angebot für gute Dienste, schaffen sollte, wurde in diesem aktuellen Konflikt verzichtet.

#### 5.1.4. EINSÄTZE DER SCHWEIZER ARMEE

Im Frühling 1999 leitete der Bundesrat ein Vernehmlassungsverfahren über eine Revision des Bundesgesetzes über Armee und Militärverwaltung ein. Ziel dieser Revision ist die Schaffung einer rechtlichen Grundlage, um Schweizer Soldaten im Ausland mit Waffen zu ihrer Selbstverteidigung ausrüsten zu können. Um Klarheit über die Parteipositionen in dieser Frage zu schaffen, wurde eine sicherheitspolitische Kommission ins Leben gerufen. Diese kam im Mai 1999 zum Schluss, dass abgesehen von der Schweizerischen Volkspartei sämtliche Parteien eine Gesetzesrevision unterstützen würden. Die Sozialdemokratische Partei forderte allerdings, jeder internationale militärische Einsatz der Schweiz müsse an ein Mandat der UNO oder der OSZE geknüpft sein. Die Revisionsgegner ihrerseits befürchten, dass damit eine militärische Einbindung der Schweiz auf internationaler Ebene herbeigeführt werde, welche eine Gefahr für die Neutralität und die Unabhängigkeit des Landes darstelle. Sie fordern deshalb, das Land solle sich aus sämtlichen Konflikten heraushalten.

Im Juni 1999 gab der Bundesrat seine Zustimmung zu einem Projekt, in dessen Rahmen ein permanenter Pool mit rund 20 Personen geschaffen werden soll. Diese Personen sollen als zivile Polizeiobservanten im Rahmen von Friedenserhaltungsoperationen eingesetzt werden. Es wird sich dabei ausschliesslich um zivile Operationen handeln. Die Angehörigen des Pools werden aus den Reihen der Polizei oder des Grenzschutzes rekrutiert. Finanziert werden die Operationen aus dem Budget des EDA für Friedenserhaltungsmassnahmen.

#### □ *Armeeeinsätze in der Schweiz*

1999 hat sich die Zahl der Armeeeinsätze erhöht. Im Anschluss an verschiedene Anschläge durch kurdische Extremisten zu Beginn des Jahres wurden mehr als 500 Armeeangehörige zwischen Februar und November für den Schutz von Gebäuden in Bern und Genf aufgeboten<sup>13</sup>. Mehrere Bataillons der Armee kamen im Rahmen der Flüchtlingsbetreuung zum Einsatz, und der Grenzschutz im Tessin wurde durch weitere rund hundert Personen verstärkt. Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates hat auf die Folgen des Personalmangels beim Grenzschutz aufmerksam gemacht: Zunahme der grenzüberschreitenden Kriminalität, des Schmuggels und des Drogenhandels, des illegalen Waffen- und Fahrzeughandels sowie der illegalen Einreise von asyl- oder arbeitssuchenden Personen. Angesichts dieser Probleme schlug die Kommission dem Bundesrat vor, zu untersuchen, inwiefern ein verstärkter Einsatz der Armee an der Grenze im Bedarfsfall möglich sei und welche rechtlichen, finanziellen und technischen

12. «Le Conseil fédéral ne bloque pas les ventes d'armes aux pays de l'OTAN», *Le Courrier*, 20. April 1999.

13. Der Chef der kurdischen Arbeiterpartei PKK, Abdullah Öcalan, wurde am 16. Februar 1999 in Nairobi von der türkischen Polizei festgenommen. Im Anschluss an seine Festnahme kam es vermehrt zu Geiselnahmen, Besetzungen von Botschaften und Gebäuden von Internationalen Organisationen sowie zu Bombenattentaten in wichtigen europäischen Städten durch kurdische Extremistengruppen.

Konsequenzen damit verbunden wären. Die Regierung hat sich bisher noch nicht zu diesem Thema geäussert.

#### □ *Armeeinsätze ausserhalb der Schweiz*

Rund 50 Schweizer Gelbmützen haben zum vierten Jahr in Folge die Funktionsfähigkeit des OSZE-Hauptquartiers in Sarajevo sichergestellt. Zivile Polizei-beobachter haben in Bosnien-Herzegowina und in Kroatien an einer Mission zur Ausbildung und Beratung der örtlichen Polizeikräfte teilgenommen. Dabei wurde auf die Unparteilichkeit und die Einhaltung der Menschenrechte im Rahmen der Tätigkeit der lokalen Behörden grosses Gewicht gelegt. Weitere militärische Beobachter kamen unter der Leitung der UNO in Tadschikistan<sup>14</sup>, in Weissrussland, in Georgien, Kroatien und Mazedonien zum Einsatz. Im Auftrag der Kommission der Neutralen Staaten zur Überwachung des Waffenstillstands (NNSC) wurden mehrere Offiziere der Schweizer Armee nach Korea entsandt. Im Rahmen ihrer Tätigkeit überwachten sie die Einhaltung der Vereinbarungen, die zwischen den Armeen des Nordens und des Südens getroffen worden waren. Darüber hinaus waren mehrere Beobachter bei Wahlen präsent, so in der Slowakischen Republik, in Kambodscha, Armenien und in der Ukraine.

#### *Albanien*

Rund 50 freiwillige Armeeangehörige haben an der Operation Alba teilgenommen, die am 6. April 1999 begonnen hatte. Ziel dieser Operation war es, das Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge bei seinen humanitären Tätigkeiten in Albanien zu unterstützen. Drei Helikopter der Schweizer Armee wurden für die Versorgung der Flüchtlingslager mit lebenswichtigen Gütern und für die Evakuierung von Verletzten eingesetzt. Die Operation dauerte bis Ende August. Zu diesem Zeitpunkt war der Grossteil der Kosovo-Flüchtlinge in ihr Land zurückgekehrt, und die Hilfswerke benötigten diese Transportmittel nicht mehr.

#### *Kosovo*

Seit August 1999 beteiligt sich die Schweiz mit einem Kontingent von 153 Soldaten an den Operationen der KFOR. Für die Schweiz handelt es sich dabei um den ersten derartigen Einsatz. Bei der Swisscoy (Abkürzung für Swiss Company) handelt es sich in erster Linie um eine Dienstleistungskompanie<sup>15</sup>. Die erste Etappe dieser Mission war hauptsächlich logistischer Natur: Errichtung und Unterhalt der Installationen im Lager, Trinkwasserversorgung, Mitarbeit in der Küche und medizinische Versorgung. In der zweiten Etappe steht der Wiederaufbau der zivilen Infrastruktur im Vordergrund: Strassen, Wasserleitungen, Gas- und Stromversorgung. Das Schweizer Kontingent ist einem österreichischen Bataillon von 450 Mann zugeordnet, welches für den Schutz der Schweizer Soldaten zuständig ist. Das österreichische Bataillon wiederum ist einer deutschen Brigade (8500 Mann) angegliedert. Das Engagement der Schweiz dauert voraussichtlich bis Ende 2000. Die Kosten dürften sich auf 54,8 Millionen Franken belaufen.

14. Nachdem mehrere ihrer Mitarbeiter Mordanschlägen zum Opfer gefallen waren, reduzierte die UNO im Herbst 1998 ihren Personalbestand in Tadschikistan. Im November 1998 hat auch die Schweiz ihre drei Militärbeobachter und die drei Mitarbeiter des Ärzteteams der UNO-Mission in Tadschikistan zurückgerufen.

15. Der Beschluss des Bundesrates, Soldaten in den Kosovo zu entsenden, gründet auf dem Mandat des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (Resolution Nr. 1244) und auf den zwischen der KFOR und der Bundesrepublik Jugoslawien getroffenen Vereinbarungen. Aufgrund der Neutralität der Schweiz ist es der Swisscoy im Gegensatz zu den NATO-Soldaten nicht gestattet, an Operationen zur Durchsetzung des Friedens teilzunehmen. Die Swisscoy ist ausschliesslich im Rahmen der Umsetzung des Friedens tätig.



## □ Partnerschaft für den Frieden

Wie aus dem Bericht des Bundesrates *Sicherheit durch Kooperation* hervorgeht, will die Partnerschaft für den Frieden (PfP) die Kompetenzen der Streitkräfte in den Bereichen humanitäre Hilfe und Friedensförderung sowie bei Einsätzen im Rahmen der Katastrophenhilfe entwickeln. Durch eine politische und militärische Zusammenarbeit soll die Stabilität in ganz Europa verstärkt werden, ohne jedoch die Souveränität der Staaten bei der Entscheidung über eine Teilnahme an einer bestimmten Aktion einzuschränken. Im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden verstärken die Staaten ihr Engagement zugunsten der Einhaltung traditioneller Werte wie etwa der Demokratie, der Menschenrechte und der Prinzipien des Völkerrechts. Ein weiteres Ziel dieser Zusammenarbeit ist es, die Transparenz bei den Verteidigungsbudgets zu erhöhen und die demokratische Kontrolle der Streitkräfte zu fördern. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass diese Grundsätze, so lobenswert sie auch erscheinen mögen, sehr allgemein gehalten sind und ihre Umsetzung im Rahmen der verschiedenen Programme der PfP grösstenteils militärisch und auf die Wahrung westlicher Interessen ausgerichtet ist. Die Transparenz und die demokratische Kontrolle der Streitkräfte etwa geben Aufschluss über das militärische Potenzial eines Landes und dienen so in erster Linie den Grossmächten. Die mit den NATO-Staaten gemeinsam durchgeführten Übungen bringen langfristig eine Vereinheitlichung der Vorgehensweisen und damit eine gegenseitige Abhängigkeit mit sich, welche originelle Verteidigungsansätze oder von der Schweiz in eigener Regie durchgeführte Interventionen ausschliesst. Zudem stellt die militärische Zusammenarbeit, obgleich sie zur Stabilität beitragen soll, letztlich eine Form der Reaktion auf neue Gefahren dar. Die Bemühungen sollten vermehrt auf die Prävention ausgerichtet werden und auf die Ursachen der Probleme abzielen. Gegenüber den neuen Gefahren sei eine Armee nicht nur machtlos, sondern sie schaffe auch eine fatale Illusion der Sicherheit und verhindere, dass andere Lösungswege gesucht würden, etwa bei der Bekämpfung der Ursachen für Spannungen, bevor ein Konflikt ausbricht<sup>16</sup>.

Die Schweiz hat im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden 1999 rund 20 Treffen organisiert und an nahezu 150 von Drittparteien durchgeführten Anlässen teilgenommen<sup>17</sup>. Im Oktober wurden die Räumlichkeiten des Centre de politique de sécurité in Genf durch Bundesrat Adolf Ogi eingeweiht. Das Zentrum wird durch das VBS finanziert und führt Kurse in Sicherheitspolitik für Offiziere und hochrangige Beamte aus den NATO-Ländern und den Mitgliedsstaaten der PfP durch.

Seit 1997 ist auch die Schweiz Mitglied des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates (EAPC), in welcher die Staaten des Atlantikbündnisses und die Mitgliedsländer der Partnerschaft für den Frieden vertreten sind. Im Februar 1999 fand das erste von der Schweiz durchgeführte Seminar für die EAPC-Mitglieder statt. 80 Vertreter haben in Genf über humanitäre Aspekte bei Friedenserhaltungsoperationen diskutiert.

16. «Armée XXI ou Armée XXL?», *Suisse sans armée*, Nr. 42, Sommer 1999.

17. Ziel dieser Manöver, Kurse und Seminare ist es, gemeinsam die Reaktion auf Notlagen zu trainieren (Naturkatastrophen, Rettung unter erschwerten Bedingungen) und neue Risiken zu diskutieren, mit denen die westlichen Staaten konfrontiert sind. Bei diesen Anlässen sind in der Regel zahlreiche osteuropäische Staaten vertreten.

### 5.1.5. ABRÜSTUNG

Die Schweiz setzte ihre Politik in den Bereichen Rüstungskontrolle und Abrüstung fort und nahm 1999 aktiv an den Verhandlungen in verschiedenen internationalen Foren teil: Abrüstungskonferenz, OSZE, Internationale Atomenergie-Organisation, Organisation für das Verbot von Chemiewaffen, Vorbereitende Kommission der künftigen Organisation für ein umfassendes Verbot von Nuklearversuchen, Spezialausschuss der Mitgliedsstaaten der Konvention über biologische Waffen u.v.m.

Die Abrüstungskonferenz beendete ihre Tagung 1999 mit gemischten Resultaten. Die 66 Vertragsstaaten, die im Völkerbundspalast zusammengetreten waren, konnten in den Fragen der nuklearen Abrüstung und der Verhinderung eines Rüstungswettlaufs im Weltraum keine Einigung erzielen. Dennoch konnten anlässlich der diversen Versammlungen, die zwischen Januar und September stattfanden, zahlreiche Probleme erörtert werden: Entwicklung neuer Massenvernichtungswaffen, Transparenz der nationalen Rüstungsprogramme, internationale Krisen (von Indien und Pakistan durchgeführte Atomwaffentests, Krieg im Kosovo). Während eine gewisse Anzahl Staaten für eine möglichst universelle Geltung der Konferenz plädieren und sich für einen möglichst raschen Beitritt weiterer Länder einsetzen, kritisieren andere den Mangel an Dynamik und die Schwerfälligkeit des Forums, das bereits heute mit der grossen Anzahl an Verhandlungen kämpft. Von den 26 Staaten, die ein Beitritts-gesuch gestellt haben, sind 1999 denn auch nur fünf tatsächlich aufgenommen worden: Ecuador, Irland, Kasachstan, Malaysia und Tunesien<sup>18</sup>.

#### □ Chemiewaffen

Im Rahmen der Organisation für das Verbot von Chemiewaffen<sup>19</sup> liefert die Schweiz Schutz- und Entgiftungsmaterial an Mitgliedsstaaten, die mit chemischen Waffen bedroht werden oder angegriffen wurden. Im November 1998 führte die Schweiz einen Kurs über den Umgang und den Einsatz des von ihr zur Verfügung gestellten Materials durch. Rund 40 Spezialisten aus 31 Ländern nahmen an dieser Ausbildungswoche, der ersten dieser Art, teil.

Im Oktober 1999 organisierte das AC-Laboratorium in Spiez einen internationalen Workshop, der die Umsetzung des Übereinkommens zum Thema hatte. Dieses Treffen wurde im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden durchgeführt und von Vertretern aus rund einem Dutzend Ländern besucht. Während dreier Tage diskutierten die Teilnehmer über die heute vorhandenen Möglichkeiten zum Schutz gegen ABC-Waffen (atomare, biologische und chemische Waffen), die Auswirkungen der Abrüstungsübereinkommen und über die internationale Lage auf dem Gebiet der chemischen, biologischen und atomaren Waffen.

#### □ Antipersonenminen

Am 1. März 1999 trat das Übereinkommen von Ottawa über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenmi-

18. Weitere Informationen über die Abrüstungskonferenz sind auf dem Internet erhältlich ([www.unog.ch](http://www.unog.ch)).

19. Die Organisation für das Verbot von Chemiewaffen mit Sitz in Den Haag (Niederlande) überwacht die Einhaltung des Übereinkommens über die Entwicklung, Herstellung, Lagerung und den Einsatz von Chemiewaffen. Die Konvention wurde von 126 Staaten, darunter die wichtigsten Militärmächte, ratifiziert und trat am 29. April 1997 in Kraft (Internet-Adresse: [www.opcw.org](http://www.opcw.org)).



nen in Kraft. Im Herbst desselben Jahres war das Übereinkommen bereits von 89 Staaten ratifiziert worden, und 12 Länder, darunter die Schweiz, hatten ihre Lagerbestände vernichtet. Nach wie vor haben jedoch wichtige Länder wie die Vereinigten Staaten, die Russische Föderation oder China das Übereinkommen noch nicht unterzeichnet<sup>20</sup>. Humanitäre Vereinigungen und in der Friedensförderung tätige Organisationen stellen zudem mit Bedauern fest, dass sowohl die Regierungen als auch die Hersteller von Antipersonenminen versuchen, durch Umrüstungen das im Übereinkommen festgelegte Verbot zu umgehen. Diese Sprengkörper wurden zwar verbessert und sollen mittlerweile eine höhere Zielgenauigkeit aufweisen, ihre Auswirkungen auf die Opfer sind jedoch mit denen der herkömmlichen Minen vergleichbar<sup>21</sup>. Im Mai trafen die Signatarstaaten sowie mehrere NRO in Maputo (Mosambik) zusammen, um über die Umsetzung des Übereinkommens und den Folgeprozess zu beraten. Zusammen mit anderen NRO setzte sich die Schweizer Kampagne gegen Antipersonenminen für die Ausarbeitung eines Instrumentes in Genf ein, welches auch nichtstaatlichen Streitkräften (Guerillatruppen, Widerstandsgruppen usw.) die Möglichkeit geben sollte, auf diese Waffen zu verzichten.

■ JSDW 1999, «Antipersonenminen», S. 197–199.

Das Internationale Zentrum für Humanitäre Minenräumung (Centre international de déminage humanitaire, CIDH) mit Sitz in Genf erhielt 1999 vom Bund einen Kredit über 2,25 Millionen Franken. Sechzehn weitere Länder haben sich zudem einverstanden erklärt, kostenlos Experten zur Verfügung zu stellen<sup>22</sup>. Im Juni reisten Fachleute des Zentrums für Minenräumung in den Kosovo, um dort ein elektronisches Informationsverarbeitungssystem zu installieren, welches im Kampf gegen die Minen zum Einsatz kommen soll<sup>23</sup>. Dank der Fähigkeit des Zentrums, derart rasch eine Expertengruppe vor Ort zu entsenden, war die UNO in der Lage, den überaus wichtigen Zeitraum bis zum Eintreffen ihres eigenen Personals zu überbrücken. Neben der Einrichtung eines Büros für die Koordination und die Ausbildung lokaler Kräfte führten die Mitarbeiter zusammen mit der UNESCO bei der Bevölkerung eine Informationskampagne über die Gefahren der Sprengkörper durch und leisteten vorbereitende Arbeiten für die Tätigkeit der UNO und der NRO. Der Einsatz dieser Mitarbeiter war Ende August mit der Übernahme durch die UNMIK<sup>24</sup> abgeschlossen. In der Folge ersuchte die UNO

20. Eine regelmässig aktualisierte Liste der Unterzeichnerstaaten findet sich auf folgender Internet-Adresse: [www.handicap-international.org](http://www.handicap-international.org).

21. Die Schweiz ist von der Kritik seitens der NRO ebenfalls betroffen. Das Kriegsmaterialgesetz vom 13. Dezember 1996 wurde deshalb folgendermassen abgeändert: «Art. 8, Abs. 3: Als Antipersonenminen gelten Sprengkörper, die unter oder auf dem Boden oder einer anderen Oberfläche oder in deren Nähe angebracht werden und die so konzipiert oder abgeändert worden sind, dass sie bei Anwesenheit oder Näherung einer Person oder durch Kontakt mit ihr explodieren, und die dazu bestimmt sind, eine oder mehrere Personen ausser Gefecht zu setzen, zu verletzen oder zu töten. Minen, die dazu bestimmt sind, durch Gegenwart, Nähe oder Berührung eines Fahrzeugs, aber nicht einer Person, zur Explosion gebracht zu werden und mit einer Aufnahmesperre versehen sind, gelten nicht als Antipersonenminen, wenn sie mit dieser Vorrichtung ausgerüstet sind.» Änderung vom 20. März 1998, *Amtliche Sammlung des Bundesrechts*, Nr. 10, 16. März 1999.

22. Bei diesen Ländern handelt es sich um: Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Japan, Kambodscha, Kanada, Mexiko, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden, Südafrika und die Vereinigten Staaten. Mit Ausnahme der Vereinigten Staaten und Finnland haben alle diese Staaten das Übereinkommen von Ottawa unterzeichnet.

23. Dieses System mit dem Namen IMSMA wurde vom CIDH entwickelt und gilt als das beste derzeit erhältliche System auf diesem Gebiet.

24. Bei der UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo) handelt es sich um eine zivile Mission, die im Juni 1999 von den Vereinten Nationen ins Leben gerufen wurde (weitere Informationen finden sich auf folgender Internet-Adresse: [www.un.org/kosovo](http://www.un.org/kosovo)).

die Schweiz, dem Mine Action Coordination Centre in Pristina zwei Spezialisten zur Verfügung zu stellen, die die bestehenden Strukturen erweitern und das Material und die Ressourcen für die Ausbildung Freiwilliger vor Ort verwalten sollten. Das vom CIDH entwickelte Programm IMSMA kam auch in Aserbaidschan zur Anwendung: Ein Datenbankspezialist der Schweizer Armee wurde mit der Installation des Systems und mit der Ausbildung von Personen vor Ort beauftragt, welche mit diesem neuen Hilfsmittel arbeiten sollen. Der Delegierte der Schweiz war in Baku stationiert und dem Minenräumungsprogramm der Vereinten Nationen in Aserbaidschan unterstellt.

#### 5.1.6. EIDGENÖSSISCHE VOLKSINITIATIVEN

*«Sparen beim Militär und der Gesamtverteidigung – für mehr Frieden und zukunftsgerichtete Arbeitsplätze (Umverteilungsinitiative)»*

Im März 1999 überreichte der Bundesrat dem Parlament eine ausführliche Botschaft zu dieser Initiative<sup>25</sup>, die zwei Jahre zuvor von der Sozialdemokratischen Partei eingereicht worden war. Der Regierung oblag es vor allen Dingen, die Gültigkeit der Initiative festzustellen und zu überprüfen, ob der neue Artikel mit dem Schweizer Recht vereinbar ist. Gleichzeitig ergriff der Bundesrat jedoch die Gelegenheit, seinen Standpunkt im Bereich der Verteidigung ausführlich darzulegen. Die Initianten fordern eine Halbierung der für die Landesverteidigung vorgesehenen Kredite – wobei die Zahlen aus dem Jahr 1987 als Referenz dienen – und schlagen vor, die so eingesparten Mittel für eine Verstärkung der Friedenspolitik und für die Umschulung der betroffenen Personen auf zivile Tätigkeiten einzusetzen. Die Regierung steht einer solchen Initiative ablehnend gegenüber, da sie ein Gleichgewicht von unerwarteter Komplexität beeinträchtigen würde. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Gelder für Projekte im Zusammenhang mit dem internationalen Frieden laufend erhöht werden: Entsendung von Gelbmützen im Rahmen der OSZE, Errichtung des Centre de politique de sécurité und des Internationalen Zentrums für Humanitäre Minenräumung in Genf, Ausbildung internationaler Inspektoren zur Überwachung der Einhaltung des C-Waffen-Übereinkommens usw. Zudem würden im Falle einer Annahme der Initiative die Erneuerung der Waffenbestände verunmöglicht und das Potenzial für eine unabhängige Verteidigung langfristig geschmälert. Ein derart unflexibles Gesetz würde der derzeitigen, sich rasch wandelnden internationalen Lage nicht gerecht, denn es könne nicht ausgeschlossen werden, dass sich in einigen Jahren eine neue Krisensituation entwickelt. Schliesslich weist die Regierung auch darauf hin, dass der Anteil der schweizerischen Militärausgaben am Bruttoinlandsprodukt unter dem europäischen Durchschnitt liegt. Der Bundesrat untermauert seine Argumentation mit einigen Zahlen des Vereins Schweizerischer Maschinen-Industrieller (VSM): Der Verteidigungssektor (Schweizer Armee und für Exporte bestimmte Güter) schafft für die schweizerische Wirtschaft einen jährlichen Umsatz von rund 1,8 Milliarden Franken. Mehr als 15'000 Arbeitsplätze hängen direkt oder indirekt vom Rüstungssektor ab. Der Umfang dieser Aufträge erlaubt eine einigermaßen rentable Produktion und ermöglicht die Finanzierung der Spitzenforschung auf diesem Gebiet. In seiner Botschaft weist der Bundesrat auch darauf hin, dass die kurzen Einsatzzeiten

25. «Botschaft über die Volksinitiative „Sparen beim Militär und der Gesamtverteidigung – für mehr Frieden und zukunftsgerichtete Arbeitsplätze (Umverteilungsinitiative)“», *Bundesblatt* Nr. 19, 18. Mai 1999, S. 3285–3329.

keine optimalen Voraussetzungen für die Verwendung und den Unterhalt moderner Verteidigungssysteme mehr schaffen. Er vertritt die Ansicht, dass die Professionalisierung in Zukunft eine unabdingbare Voraussetzung für den effizienten Einsatz der verfügbaren modernen Geräte und Waffen darstellen wird. Dabei werden das Material und die Zahl der Soldaten verringert und gleichzeitig das Aktionspotenzial erhöht.

Im September 1999 wurde die Unterschriftensammlung für zwei neue, von der Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA) lancierte Volksinitiativen erfolgreich abgeschlossen.

*«Für eine glaubwürdige Sicherheitspolitik und eine Schweiz ohne Armee»*

Diese Initiative will mit einer Verfassungsänderung die Abschaffung der Armee und ein Verbot für bewaffnete Streitkräfte erzielen. Damit soll die Teilnahme an etwaigen internationalen Aktionen zur Förderung des Friedens nicht ausgeschlossen werden, solche Einsätze bedürften jedoch einer Volksabstimmung, sofern sie mit bewaffneten Einheiten durchgeführt werden. Aufgaben wie die Katastrophenhilfe und der Rettungsdienst sollen gemäss der Initiative zivilen Behörden übertragen werden, und der Bund soll im Rahmen seiner Sicherheitspolitik danach streben, Ungerechtigkeiten, die zu Konflikten führen können, zu entschärfen. Die Initianten berufen sich in ihrer Argumentation auf die Tatsache, dass die militärischen Bedrohungen, denen die Schweiz während des Kalten Krieges ausgesetzt war, nicht mehr vorhanden sind, sowie auf die positiven Erfahrungen, die im Bereich der staatenübergreifenden Zusammenarbeit zur Verringerung des Konfliktpotenzials (EU, OSZE) gemacht wurden, und verweisen nicht zuletzt auf die Belastung, die die Militärausgaben für den Staatshaushalt darstellen.

*«Solidarität schafft Sicherheit: Ein freiwilliger ziviler Friedensdienst»*

Ziel dieser Initiative ist die Schaffung eines permanenten zivilen Friedensdienstes. Diese unbewaffnete Einheit soll einen Beitrag zur raschen Erkennung und Prävention von Gewaltsituationen sowohl im In- als auch im Ausland leisten. Dabei soll sie mit den staatlichen Institutionen, den Nichtregierungsorganisationen und der Bevölkerung beim Schutz der wichtigsten Existenzgrundlagen, bei der friedlichen Beilegung von Konflikten und bei der Unterstützung des Wiederaufbaus zusammenarbeiten. Für die Überwachung der Gestaltung und Ausführung der Einsätze, die nach Möglichkeit an die NRO zu delegieren sind, soll ein ständiger Ausschuss geschaffen werden. In der Begründung ihrer Kampagne vertritt die GSoA die Ansicht, die Schweiz solle, anstatt sich einen Platz neben den militärischen Grossmächten zu suchen, ihre Dienste anbieten und dabei ihre seit langem anerkannten Kompetenzen in jenen Bereichen einbringen, in denen international ein grosser Bedarf besteht, so etwa bei der Achtung und Förderung der Menschenrechte und der Minderheiten, in der humanitären Hilfe, bei der Förderung der Demokratie, bei der Verringerung des sozialen Gefälles, beim Wiederaufbau in Ländern nach einem bewaffneten Konflikt, bei der Katastrophenhilfe, der Vermittlung u.v.m.<sup>26</sup>.

Die Regierung wird im Laufe des Jahres 2000, sobald ihre Gültigkeit festgestellt wurde, zu diesen beiden Vorschlägen Stellung nehmen. Im Zusammenhang mit der ersten Initiative lässt sich allerdings ein Einwand gegen die obligatorische

26. Quelle: Internet-Adresse [www.gsoa.ch/initiativen/zfd/Argument-ZFD-index.html](http://www.gsoa.ch/initiativen/zfd/Argument-ZFD-index.html)

Volksabstimmung über bewaffnete Einsätze formulieren: Die Krisen der heutigen Zeit erfordern rasches Handeln; die Abfassung einer präzisen Vorlage und die Planung einer Abstimmung würden hingegen viel Zeit beanspruchen. Mit einem solchen Gesetz würden neue administrative Hürden errichtet, gleichzeitig wäre es ein Ding der Unmöglichkeit, bei der Ausarbeitung einer Vorlage, und sei sie noch so umfassend, sämtliche situationsbedingten Anpassungen vorauszusehen. Hinsichtlich der zweiten vorgeschlagenen Änderung ist zu erwarten, dass der Bundesrat auf das zunehmende Engagement der Schweiz auf den genannten Gebieten und auf die überflüssigen Zwänge, die durch das Gesetz entstehen würden, verweisen wird<sup>27</sup>.

#### QUELLEN

- «Botschaft über die Volksinitiative „Sparen beim Militär und der Gesamtverteidigung – für mehr Frieden und zukunftsgerichtete Arbeitsplätze (Umverteilungsinitiative)“», *Bundesblatt* Nr. 19, 18. Mai 1999, S. 3285–3329.
- «Botschaft zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zum Schutze bedrohter Einrichtungen», *Bundesblatt*, Nr. 16, 27. April 1999, S. 2987.
- «Schweiz – Europäische Union. Integrationsbericht 1999», *Bundesblatt*, Nr. 22, 8. Juni 1999, S. 3935.
- VBS, *Die Neutralität der Schweiz*, Informationsbroschüre, November 1998.
- Sicherheit durch Kooperation. Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL 2000)*, 7. Juni 1999.
- L'Agefi*, «En fin de compte, à qui profite... la guerre du Kosovo? A l'industrie de l'armement», 21. Mai 1999; «Les entreprises d'armement de la Confédération enregistrent un bénéfice de 21 millions de francs», 11. Juni 1999.
- Le Courrier*, «Environ 190 Suisses sont engagés à l'étranger pour maintenir la paix», 28. Dezember 1999; «La Suisse s'implique contre les abus du commerce d'armes légères», 11. Februar 1999; «Armes légères, destructions massives», 5. Mai 1999; «Le Conseil fédéral ne bloque pas les ventes d'armes aux pays de l'OTAN», 20. April 1999; «La nouvelle initiative antiarmée peut être servie. Elle est à point», 11. September 1999.
- Le Monde diplomatique*, «Armes légères, destruction massive», April 1998.
- Neue Zürcher Zeitung*, «Partnerschaft für den Frieden. Eine schlechte genutzte Chance», 27. Oktober 1998; «Innere Sicherheit. Kein Feld für Dogmatiker», 27. März 1999; Sonderbeilage 50 Jahre der NATO, 30. März 1999; «Testfall für die Sicherheitspolitik der Schweiz», 1. Juli 1999; «Kampf dem unkontrollierten Handel mit leichten Waffen», 5. Juli 1999.
- Le Temps*, «Des bérets jaunes armés mèneraient la Suisse à l'OTAN», 2. Februar 1999; «Oman achète 12 appareils à Pilatus», 3. Februar 1999; «L'ultime combat de Flavio Cotti inquiète les amateurs d'armes», 12. Februar 1999; «La politique de neutralité empêche le Suisse d'adopter toutes les sanctions de l'UE», 20. Mai 1999; «Une page de la Suisse se tourne avec la vente du secteur armement de Bührle», 17. September 1999.

#### INTERNET-ADRESSEN

##### **Internationaler Waffenhandel**

Federation of American Scientists: [www.fas.org](http://www.fas.org)

SIPRI: [www.sipri.se](http://www.sipri.se)

##### **Waffen und bewaffnete Konflikte**

ICRC (IKRK): [www.icrc.org/fre/thematiques](http://www.icrc.org/fre/thematiques)

UN, Peace and Security: [www.un.org/peace](http://www.un.org/peace)

##### **Abrüstung**

United Nations Office at Geneva: [www.unog.ch](http://www.unog.ch)

##### **Antipersonenminen**

International Campaign to Ban Landmines: [www.icbl.org](http://www.icbl.org)

[www.handicap-international.org](http://www.handicap-international.org)

##### **Chemische Waffen**

Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons: [www.opcw.org](http://www.opcw.org)

##### **Nuklearwaffen**

Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization: [www.ctbto.org](http://www.ctbto.org)

##### **Schweizerische Bundesverwaltung**

[www.admin.ch](http://www.admin.ch)

[www.armee.ch/peace-support](http://www.armee.ch/peace-support)

27. In Absatz 8 des Artikels 8bis ist beispielsweise festgehalten: «Eine unabhängige, geschlechterparitätisch zusammengesetzte Kommission begleitet weitgehend und kontrollierend die Ausgestaltung sowie Durchführung der Grundausbildung, der einsatzspezifischen Aus- und Weiterbildung sowie der Einsätze des Zivilen Friedensdienstes. Darin arbeiten insbesondere Organisationen mit, die friedens-, frauen-, umwelt-, migrations- und entwicklungspolitische Anliegen vertreten.» Die Texte der Initiativen sowie die in der Kampagne vorgebrachten Argumente können auf der Internet-Adresse der Gruppe für eine Schweiz ohne Armee konsultiert werden ([www.gsoa.ch](http://www.gsoa.ch)).

## 5.2. KORRUPTION, GELDWÄSCHEREI UND KAPITALFLUCHT

*Im Jahr 1990 ergriff die Schweiz verschiedene Massnahmen, um den Kampf gegen die Korruption im Inland und unter Beamten im Ausland zu verstärken. Lange Zeit galt die Korruption als Tabu. Anfang der 90er Jahre jedoch begannen sich auch die internationalen Organisationen mit der Problematik zu befassen. Die regionalen Entwicklungsbanken haben die Bekämpfung der Korruption zu einer politischen Bedingung für die Gewährung der Hilfe gemacht. Im Rahmen des Europarates und der OECD wiederum wurden verschiedene Übereinkommen ausgearbeitet, die die Staaten zu einem energischeren Vorgehen gegen die Korruption auffordern. Seit Anfang der 90er-Jahre wurde auch in der Schweiz das juristische Instrumentarium zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Kapitalflucht sowie zur Verbesserung der internationalen Rechtshilfe auf diesen Gebieten wie auch im Kampf gegen das organisierte Verbrechen erweitert. Jedes Jahr ist ein Teil des Jahrbuchs Schweiz-Dritte Welt den Ereignissen im Zusammenhang mit bestimmten Fällen (Gelder von Diktatoren und Staatschefs, Rechtshilfegesuche) und der Debatte über die Verschärfung der gesetzlichen Regelungen gewidmet. In der diesjährigen Ausgabe rückt der chronologische Überblick etwas in den Hintergrund. Stattdessen wird eine ausführliche Diskussion der Fortschritte im Bereich der Gesetzgebung, der Schwierigkeiten bei der Durchführung der Bestimmungen sowie der verbleibenden Gesetzeslücken geboten.*

1994 wurde von Bundesrat und Parlament ein Dokument mit dem Titel *Leitbild Nord-Süd (North-South Guidelines)*<sup>28</sup> verabschiedet. Darin hielt der Bundesrat fest, dass der Kampf gegen die Geldwäscherei und die Korruption sowie die Verstärkung der Rechtshilfe Bestandteile der Massnahmen seien, die die Schweiz im Hinblick auf eine verstärkte Kohärenz ihrer Aussenpolitik ergreifen müsse. Das Entwicklungsziel der Länder des Südens sei nicht nur für die Entwicklungshilfepolitik im engeren Sinne, sondern für alle Aspekte der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Beziehungen der Schweiz mit den Ländern des Südens massgebend. Damit sollten negative Auswirkungen der Politiken in den verschiedenen Bereichen vermieden werden.

Eine Analyse der Kohärenz der verschiedenen Politiken ist auf mehreren Ebenen möglich. Zur Illustration werden Beispiele herangezogen, die mit dem Thema des vorliegenden Kapitels zusammenhängen<sup>29</sup>:

- *Erste Ebene*: Innere Kohärenz der Entwicklungszusammenarbeit. Kohärenz zwischen den festgelegten Zielen und der täglichen Praxis im Projektrahmen (in verschiedenen Ländern praktizierte Korruption und Unterschlagung der Nahrungsmittelhilfe). Nach wie vor gilt die Korruption in diesem Bereich als tabu. Nahezu alle öffentlichen und privaten Hilfsorganisationen behaupten, für die Gewährung von Vorteilen und Bewilligungen in gewissen Ländern, in denen die Korruption erwiesenermassen weit verbreitet ist, keine Schmiergelder zu bezahlen;

28. Bericht des Bundesrates über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz in den 90er Jahren (*Leitbild Nord-Süd*) vom 7. März 1994, DEZA, Bern, 1994.

29. Der folgende Beitrag analysiert den Kampf gegen die Geldwäscherei unter dem Gesichtspunkt einer verstärkten Kohärenz in den Beziehungen mit den Entwicklungsländern: J. Forster, «The Coherence of Policies towards Developing Countries: The Case of Switzerland», in J. Forster and O. Stokke (Eds.), *Policy Coherence in Development Co-operation*, Frank Cass, EADI Book Series 22, London, 1999, S. 295–322.

- ❑ *Zweite Ebene*: Untersuchung der Kohärenz unter den verschiedenen Politiken, die einen Einfluss auf Entwicklungsländer ausüben, wie z.B. die Zusammenarbeit und die Bekämpfung von Geldwäscherei und Kapitalflucht oder auch Widersprüche in der Politik der Zusammenarbeit, welche zwar offiziell grosses Gewicht auf die *Good Governance* (gute Regierungsführung) in den Entwicklungsländern legt, aber nicht wirklich gegen die Korruption unter den ausländischen Beamten vorgeht;
- ❑ *Dritte Ebene*: Analyse der Kohärenz zwischen der Politik gegenüber den Entwicklungsländern und der innerhalb der Schweiz praktizierten Politik (so ist zwar die Korruption unter Schweizer Beamten gesetzlich verboten, gleichzeitig aber wurde das korrupte Verhalten ausländischer Beamten bislang toleriert. Ein weiteres Beispiel wäre der Kampf gegen die Geldwäscherei und das organisierte Verbrechen, wobei gleichzeitig eine interne politische Strategie zur Aufrechterhaltung des Bankgeheimnisses verfolgt wird).

---

### **Zielsetzungen des Bundesrates**

«Die Massnahmen zur Abwehr und Rückführung von illegal erworbenen oder transferierten ausländischen Geldern werden verstärkt. Der Bundesrat revidiert gegenwärtig das Rechtshilfegesetz, um die notwendigen rechtsstaatlichen Verfahren zu beschleunigen. Auf internationaler Ebene setzt sich die Schweiz für eine Harmonisierung der rechtlichen Bestimmungen ein. Sie soll verhindern, dass Fluchtgelder aus Entwicklungsländern von unterschiedlichen Bestimmungen der internationalen Finanzplätze profitieren können. Zudem untersucht der Bundesrat weitere konkrete Massnahmen, um in internationaler Zusammenarbeit die Korruption zu bekämpfen [...].»

«Die Korruption grassiert in vielen Ländern. Die Geberländer und die multilateralen Institutionen unternehmen grosse Anstrengungen, um die Verwendung ihrer eingesetzten Mittel zu kontrollieren. Die Schweiz unterstützt die Bemühungen im Rahmen der OECD, Verhaltensregeln zur Korruptionsbekämpfung in den Industrieländern zu erarbeiten.»

Quelle: *Bericht des Bundesrates über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz in den 90er Jahren (Leitbild Nord-Süd)* vom 7. März 1994, DEZA, Bern, S. 16, 22.

---

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass sich Interessenskonflikte zwischen verschiedenen Akteuren der Aussenpolitik eines Landes (z.B. zwischen der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz) nicht vermeiden lassen. Das Ziel besteht demnach nicht unbedingt darin, die Aussenpolitik eines Landes von jeglichen Widersprüchen zu befreien, sondern diese im Rahmen des Entscheidungsprozesses laufend neu abzuwägen. «Eine solche Politik zu formulieren bedeutet, mögliche Widersprüche zwischen kurzfristigen nationalen Eigeninteressen und den Zielen der Schweizer Entwicklungspolitik sichtbar zu machen und sie möglichst transparent in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen»<sup>30</sup>. Das vorliegende Kapitel soll einen Überblick über die in der Schweiz erzielten Fortschritte im Kampf gegen die Geldwäscherei und das organisierte Verbrechen bieten und aufzeigen, inwiefern diese Fortschritte zu einer erhöhten politischen Kohärenz beigetragen haben.

30. *Bericht des Bundesrates über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz in den 90er Jahren (Leitbild Nord-Süd)* vom 7. März 1994, DEZA, Bern, S. 11.



### 5.2.1. KORRUPTION

#### ▣ *Korruptionsbekämpfung auf internationaler Ebene*

Die Frage nach der Korruption unter ausländischen Beamten wurde in den westlichen Ländern lange Zeit vernachlässigt. Lediglich in den Vereinigten Staaten besteht seit 1977 ein Gesetz, welches das korrupte Verhalten ausländischer Beamter ahndet. Anfang der 90er Jahre begannen sich jedoch auch die internationalen Organisationen mit der Problematik zu beschäftigen. Immer mehr multilaterale Organisationen erkannten, dass die Korruption eine Gefahr für wirtschaftliche Stabilität und Demokratie darstellt und zu einem ineffizienten Einsatz von Ressourcen führt (Unterschlagung von Krediten des IWF und der Weltbank). Besonders in den westlichen Staaten kann die Aufdeckung von Korruptionsfällen einen Vertrauensverlust gegenüber dem Staat bewirken. Immer häufiger wurde auch die Frage nach der Ethik in den Wirtschaftsbeziehungen gestellt. Das Zusammenwirken dieser Faktoren und das Ende der bipolaren Weltordnung, welches durch den Fall der Berliner Mauer eingeläutet wurde, führte dazu, dass das, was bislang als notwendiges Übel, etwa zur Sicherung eines Vertrags, oder als kaum lösbares politisches Problem angesehen oder gar tabuisiert worden war, nunmehr als ein Missstand betrachtet wurde, den es zu bekämpfen galt. Die internationalen Finanzinstitutionen (IWF, Weltbank und regionale Entwicklungsbanken) begannen das Problem offen zu diskutieren und die Bekämpfung der Korruption als Bestandteil der guten Regierungsführung und als Voraussetzung für Hilfeleistungen darzustellen. Auch die OECD befasste sich mit der Problematik und verabschiedete 1997 ihr Übereinkommen, der Europarat beschäftigte sich anlässlich der Konferenz von Malta im Jahr 1994<sup>31</sup> mit der Frage und erarbeitete mehrere diesbezügliche Übereinkommen. Die Europäische Union schliesslich ging das Problem unter dem Blickwinkel des Schutzes ihrer finanziellen Interessen und im Rahmen des Kampfes gegen die Kriminalität an.

In den vergangenen Jahren wurden auf internationaler Ebene im Rahmen der OECD bzw. des Europarates zwei wichtige und verbindliche Instrumente zur Bekämpfung der Korruption erarbeitet.

#### *OECD-Übereinkommen zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr*<sup>32</sup>

Zweck der Konvention ist es, dafür zu sorgen, dass die aktive Bestechung ausländischer Amtsträger im Geschäftsverkehr mit dem Ziel, «im internationalen Geschäftsverkehr einen Auftrag oder einen sonstigen unbilligen Vorteil zu erlangen oder zu behalten» (Art. 1 des Übereinkommens), in den Katalog der strafrechtlichen Tatbestände aufgenommen wird. Darüber hinaus dient diese Massnahme dazu, die steuerliche Abzugsfähigkeit von Bestechungsgeldern zu unterbinden. Die Richtlinien für die Buchführung müssen ein Verbot für die Führung von Konten ausserhalb der Geschäftsbuchhaltung enthalten.

31. Das folgende Werk bietet einen Überblick über die Initiativen, die von der internationalen Gemeinschaft im Kampf gegen die Korruption ergriffen wurden: M. Pieth, P. Eigen (Hrsg.), *Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention*, Hermann Luchterhand Verlag, Kriftel (D), 1999, 735 S. Inhalt: Von der OECD, dem Europarat und den internationalen Finanzinstitutionen auf internationaler Ebene ergriffene Massnahmen; Bedeutung der Verhaltensregeln im Privatsektor und Rolle der internationalen Zivilgesellschaft, Strafrecht, Transparenz in der Buchführung.

32. Der vollständige Text der OECD-Konvention kann an folgender Internet-Adresse konsultiert werden: [www.oecd.org/daf/nocorruption/instruments.htm](http://www.oecd.org/daf/nocorruption/instruments.htm).



Die Mitgliedsstaaten werden aufgefordert, Unternehmen, die sich im Ausland der Bestechung schuldig gemacht haben, vorübergehend von den nationalen Ausschreibungsverfahren auszuschliessen. Ferner müssen die Signatarstaaten alle notwendigen Massnahmen ergreifen, um die Beschlagnahme und Pfändung der Bestechungsgelder sowie der aus der Bestechung entstandenen Vorteile (oder Beträge in entsprechender Höhe) sicherzustellen.

Die OECD-Konvention tritt in Kraft, sobald sie von fünf der zehn wichtigsten Ausfuhrländer der OECD ratifiziert worden ist, wobei diese fünf Staaten zusammen mindestens 60 % der gesamten Exporte der zehn wichtigsten Ausfuhrländer auf sich vereinen müssen. Diese Auflage war am 17. Dezember 1997 mit dem Beitritt Deutschlands, Kanadas, der Vereinigten Staaten, Japans und Grossbritanniens erfüllt worden. Offiziell trat die Konvention am 15. Februar 1999 in Kraft. Die Konvention ist mittlerweile von allen 29 Mitgliedsstaaten der OECD, einschliesslich der Schweiz, sowie von fünf Nichtmitgliedern der OECD unterzeichnet worden (Argentinien, Brasilien, Bulgarien, Chile und Slowakische Republik).

Die Konvention sieht, ähnlich wie im Rahmen der FATF (OECD-Arbeitsgruppe gegen Geldwäscherei) die Durchführung gegenseitiger Evaluationen der Gesetzgebung und ihrer Umsetzung vor.

#### *Strafrechtskonvention gegen die Korruption (Europarat)*

Der Geltungsbereich der Konvention des Europarates beschränkt sich nicht auf den internationalen Geschäftsverkehr und ist somit viel weiter gefasst als jener des OECD-Übereinkommens<sup>33</sup>. Die der Konvention beitretenden Länder sind verpflichtet, in folgenden Bereichen strafrechtliche Massnahmen zu ergreifen:

- aktive und passive Korruption nationaler Amtsträger und Angehöriger der nationalen Parlamente;
- aktive und passive Korruption ausländischer Amtsträger und Angehöriger der Parlamente anderer Staaten. Diese Verbote gelten auch für internationale Beamte, für Abgeordnete internationaler parlamentarischer Versammlungen und für Richter an internationalen Gerichtshöfen;
- aktive und passive Korruption im Privatsektor;
- «Handel mit Einflussnahme» sowohl im Inland als auch auf internationaler Ebene;
- das «Waschen» der Erträge aus Korruptionsdelikten und aus Verstössen gegen die Regeln der Buchführung;
- strafrechtliche Verfolgung von Schmiergeldzahlungen durch juristische Personen.

Zur Gewährleistung einer harmonischen Umsetzung der Konvention können die Mitgliedsstaaten nur in bestimmten Bereichen Vorbehalte anmelden, und zwar höchstens fünf pro Land. Seit dem 27. Januar 1999 ist die Konvention zur Unterzeichnung – auch durch Nichtmitglieder des Europarates – bereit. Bis Oktober 1999 war sie von 21 Staaten unterzeichnet worden. Damit sie in Kraft treten kann, muss die Konvention von mindestens 14 Ländern ratifiziert worden sein.

33. Die Strafrechtskonvention über die Korruption (Criminal Law Convention on Corruption) wurde im November 1998 verabschiedet.

Die Schweiz ist ausserstande, sämtliche Bedingungen dieses Abkommens zu erfüllen, und verzichtet deshalb vorläufig auf einen Beitritt. Die Revision des Schweizerischen Strafgesetzbuches (siehe unten) sieht weder ein Verbot der passiven Korruption ausländischer Amtsträger (d.h. die strafrechtliche Verfolgung erstreckt sich nur auf Personen, die Bestechungsgelder zahlen, nicht aber auf Personen, die solche Gelder annehmen) noch der Korruption ausländischer Parlamentarier vor. Darüber hinaus ist der Privatsektor vom Geltungsbereich ausgeklammert.

#### *Weitere Initiativen im Rahmen des Europarates*

Die im September 1999 verabschiedete Zivilrechtskonvention über die Korruption ist ein erster Schritt zur Festsetzung internationaler zivilrechtlicher Normen. Die Vertragsparteien sind verpflichtet, die in dieser Konvention festgehaltenen Grundsätze in ihre nationale Gesetzgebung umzusetzen<sup>34</sup>. Die Konvention sieht vor, dass für Schäden, die aufgrund von Korruption entstehen, Entschädigungszahlungen geleistet werden müssen. Ein Vertrag, der auf korrupten Vorgehensweisen beruht, wird als nichtig erachtet. Ferner rief der Europarat eine Kommission namens GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption, Gruppe der Staaten gegen Korruption) ins Leben. Ziel dieser Kommission ist es, durch gegenseitige Evaluierungen die Staaten zu ermutigen, im Kampf gegen die Korruption härter vorzugehen und gesetzgeberische Verbesserungen vorzunehmen<sup>35</sup>.

#### ☐ *Revision des Schweizerischen Strafgesetzbuches*

Auch die Schweiz beschäftigt sich mit der Korruptionsproblematik. In den vergangenen Jahren wurden aufgrund von Korruptionsfällen in der Schweiz verschiedene straf- und verwaltungsrechtliche Verfahren eingeleitet. Im Zusammenhang mit der Korruption ist ein bedeutender Finanzplatz wie die Schweiz auch vom Problem der Geldwäscherei betroffen. Ein Beispiel für solche Fälle ist die Hinterlegung von Schmiergeldern, die das schwedische Unternehmen Bofors in Indien zahlte, bei Schweizer Banken. Zwar gehört die Schweiz gemäss der Klassifizierung von Transparency International zu den zehn von der Korruption am wenigsten betroffenen Staaten. Dennoch stellt sie einen interessanten Finanzplatz für die Anlage von Geldern dar, die aus Korruptionsfällen im Ausland stammen<sup>36</sup>. Grosse internationale Aufträge beinhalten häufig bedeutende Kommissionszahlungen (zwischen 5 und 15 % der Auftragssumme; bei bedeutenden Rüstungsverträgen können diese Kommissionen gar zwischen 30 und 45 % betragen<sup>37</sup>). Mit diesen Kommissionen werden Handelsagenten (und Zwischenhändler) entschädigt, die zum Abschluss eines Vertrages beigetragen haben.

Seit mehreren Jahren kritisieren gewisse Hilfsorganisationen wie die Erklärung von Bern und die Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke die Tatsache, dass die Korruption ausländischer Amtsträger in der Schweiz nicht verfolgt wird und dass

34. Die Zivilrechtskonvention über die Korruption steht seit dem 4. November zur Unterzeichnung offen. Sie tritt in Kraft, sobald sie von 14 Staaten ratifiziert worden ist.

35. Die GRECO, die sich aus 19 ost- und mitteleuropäischen Staaten zusammensetzt, nahm ihre Arbeiten im Mai 1999 auf. Die Schweiz ist darin nicht vertreten.

36. Transparency International erstellt jedes Jahr eine Klassifizierung der Länder nach dem Kriterium der Korruption, den sogenannten *Corruption Perceptions Index* (zu konsultieren auf der Internet-Adresse [www.transparency.de/documents/cpi/index.html#cpi](http://www.transparency.de/documents/cpi/index.html#cpi)). 1998 umfasste dieser Index 85 Länder. Die drei bestklassierten Staaten waren Dänemark, Finnland und Schweden, die Schweiz belegte den 10. Rang. Am Ende der Liste finden sich Honduras, Paraguay und Kamerun.

37. *Le Monde*, 16. Februar 1999.

die Unternehmen im Ausland bezahlte Bestechungsgelder von der Steuer absetzen können. Zwischen 1990 und 1997 waren mehrere parlamentarische Initiativen bezüglich der Korruption in der Schweiz und im Ausland lanciert worden. Die Motion von Nationalrat Paul Rechsteiner, die 1994 als Postulat genehmigt worden war, sowie jene von Ständerat M. Schüle verlangten die strafrechtliche Verfolgung von Fällen, in denen sich ausländische Beamte der Korruption schuldig gemacht haben.

---

## Definition von Korruption

«Korruption ist ein weiter Begriff mit einem präzisen Kern und einem diffusen Rand: Bestechung als der eigentliche Kern der Korruption setzt einen "Bestechungsvertrag" voraus, der auf dem Austausch eines nicht zustehenden Vorteils an einen Amtsträger gegen eine pflichtwidrige Handlung (oder Unterlassung) geht.» Der Grenzbereich lässt sich schwerer abstecken: Er umfasst etwa erste Zuwendungen ohne direkte Gegenleistung, die dazu dienen, die Empfänglichkeit der potenziellen Empfänger abzuschätzen und ein Abhängigkeitsverhältnis herzustellen, welches in der Folge laufend intensiviert wird. Auch kann der Empfänger durch kalkulierte Passivität seine Macht gegenüber der Person, die ihn zu bestechen sucht, ausspielen. Die Korruption kann auch die Bevorzugung von Freunden oder Verwandten umfassen.

Quelle: «Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Revision des Korruptionsstrafrechts) sowie über den Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr» vom 19. April 1999, Bundesblatt Nr. 31, 10. August 1999, S. 5502.

---

Im April 1999 legte der Bundesrat seine Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und über den Beitritt der Schweiz zum OECD-Übereinkommen zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr vor<sup>38</sup>. Der dem Parlament vorgelegte Revisionsentwurf umfasst drei Punkte: Erstens soll der Kampf gegen die Korruption in der Schweiz verstärkt werden; zu welchem Zweck die teilweise bereits vorhandenen Bestimmungen neu formuliert wurden. Der zweite Punkt ist die Repression der aktiven Korruption ausländischer Amtsträger (eine Neuerung im schweizerischen Recht). Die bisherigen Artikel 288, 315 und 316 des Strafgesetzbuches werden durch zusätzliche Absätze in Artikel 322 (Absätze *ter* bis *octies*) ersetzt. Drittens schlägt der Bundesrat dem Parlament vor, den Beitritt zum OECD-Übereinkommen zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr zu genehmigen.

### □ Kampf gegen die Bestechung unter Schweizer Beamten

In den Artikeln 322ter und 322quater wird sowohl die aktive als auch die passive Korruption von Beamten verboten. Wer einem Angehörigen der Justiz- oder einer anderen Behörde, einem Amtsträger, einem Sachverständigen, einem von einer Behörde berufenen Übersetzer oder Dolmetscher, einer Schiedsperson oder einem Armeeangehörigen für ihn selber oder für einen Dritten einen nicht gebührenden Vorteil<sup>39</sup> dafür anbietet, verspricht oder gewährt, dass er im Zusam-

38. «Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Revision des Korruptionsstrafrechts) sowie über den Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr» vom 19. April 1999, Bundesblatt Nr. 31, 10. August 1999, S. 5497–5554 (Botschaft Nr. 99.026), nachstehend «Botschaft».

39. «Nicht gebührend ist ein Vorteil, zu dessen Annahme der Amtsträger nicht berechtigt ist.» («Botschaft», S. 5528). Dieser Passus erlaubt es, geringfügige oder allgemein tolerierte Zuwendungen aus dem Anwendungsbereich auszuschliessen.

menhang mit seiner offiziellen Stellung eine Handlung ausführt oder eine Handlung unterlässt, die im Gegensatz zu seinen Pflichten steht oder von seinem Ermessensspielraum abhängt, wird mit Zuchthaus bis zu fünf Jahren bestraft (aktive Bestechung, neuer Art. 322ter). Der Tatbestand der passiven Bestechung richtet sich an Amtsträger, die für sich selbst oder für Dritte einen nicht gebührenden Vorteil fordern, annehmen oder sich versprechen lassen (neuer Art. 322quater). Die Artikel 322 quinquies und sexties regeln das Strafmass für Personen, die einem Amtsträger für die Ausübung einer Amtshandlung einen nicht gebührenden Vorteil anbieten, versprechen oder gewähren, bzw. das Strafmass für Amtsträger, die für die Ausübung einer Amtshandlung einen solchen Vorteil gefordert oder angenommen haben.

Artikel 322octies regelt die Ausnahmefälle, in denen auf eine strafrechtliche Verfolgung verzichtet werden kann, etwa wenn das Ausmass der Schuld und die Folgen der Handlung der bestochenen Person gering sind, wenn die Annahme solcher Vorteile durch die Dienstvorschrift erlaubt ist und wenn sie von geringer Bedeutung sind bzw. aufgrund gesellschaftlicher Normen keine Befangenheit hervorrufen. Damit können die üblichen Zuwendungen von geringer Bedeutung (z.B. Geschenke von Lieferanten zum Jahresende) von den Tatbeständen ausklammert werden.

#### □ *Kampf gegen die Bestechung unter ausländischen Beamten*

Kraft des neuen Artikels 322septies werden Personen, die einem Amtsträger eines anderen Staates oder einer internationalen Organisation einen nicht gebührenden Vorteil dafür anbieten, versprechen oder gewähren, dass er eine Handlung im Zusammenhang mit seiner offiziellen Tätigkeit ausführt oder unterlässt oder eine Handlung vornimmt, die seinen Pflichten widerspricht oder in seinem Ermessensspielraum liegt, mit Zuchthaus (höchstens fünf Jahre) bestraft.

Die Aufnahme der Bestechung in den Katalog der Straftatbestände im Rahmen dieser Änderung des Strafgesetzes wirkt sich in mehrfacher Hinsicht aus: Die Verjährungsfristen werden verlängert (zehn anstatt wie bisher fünf Jahre), die Repression des Waschens von Korruptionsgeldern wird verstärkt und die steuerliche Abzugsfähigkeit von Bestechungsgeldern durch Schweizer Unternehmen unterbunden.

#### □ *Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen der OECD über die Bekämpfung der Bestechung*

Mit den oben dargelegten Änderungen des Strafgesetzbuches kann die Schweiz ihre Gesetzgebung an die Anforderungen des OECD-Übereinkommens anpassen. Allerdings wird die Schweiz den Beitritt zum Übereinkommen nur unter einem Vorbehalt vollziehen können: Das Übereinkommen verpflichtet die Mitgliedsstaaten, Massnahmen zu ergreifen, um auch juristische Personen im Falle der Bestechung eines ausländischen Amtsträgers haftbar machen zu können (Art. 2). Dies bedeutet, dass nicht nur für natürliche Personen, die sich der Bestechung schuldig gemacht haben, sondern auch für die verantwortlichen Unternehmen Strafen vorgesehen werden müssen. Allerdings ist die strafrechtliche Haftung von Unternehmen noch nicht im Schweizerischen Strafgesetzbuch verankert. Der Bundesrat untersucht die Möglichkeit, diese Klausel im Rahmen der derzeitigen Revision des allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches einzuführen.

### □ *Vernehmlassungsverfahren und parlamentarische Debatte*

Insgesamt riefen der Entwurf für die Revision des Strafgesetzes und der Vorschlag zum Beitritt der Schweiz zum OECD-Übereinkommen im Vernehmlassungsverfahren positive Reaktionen hervor. Der von Mark Pieth ausgearbeitete Entwurf für die Revision des schweizerischen Korruptionsstrafgesetzes sah ursprünglich auch die Verfolgung der Bestechung im Privatsektor vor. Dieser Aspekt wurde in der Botschaft des Bundesrates aufgrund der in der Vernehmlassung geäusserten Bedenken ausgeklammert. Die Mehrheit der Kantone befürworteten die Ausweitung der Korruptionstatbestände auf den Privatsektor, die meisten politischen Parteien sowie die Wirtschaft jedoch standen diesem Vorhaben ablehnend gegenüber.

▣ JSDW 1999, «Revision des Schweizerischen Korruptionsstrafrechts», S. 181–182.

Im Hinblick auf das Übereinkommen der OECD äusserten die Conférence des autorités pénales suisses, der Schweizerische Anwaltsverband und gewisse Kantone den Wunsch, die Strafbarkeit auf die passive – und nicht nur auf die aktive – Bestechung ausländischer Amtsträger auszuweiten und so sicherzustellen, dass – wie auch in der Strafrechtskonvention des Europarates vorgesehen – sowohl der Bestecher als auch der Bestochene bestraft werden. Der Bundesrat sah ein, dass der Teil des Entwurfs hinsichtlich der Bestechung im Privatsektor kaum realisierbar wäre, und zog seinen Vorstoss zurück. Dieser Vorschlag sowie die strafrechtliche Verfolgung der passiven Bestechung ausländischer Beamter wird jedoch anlässlich eines eventuellen Beitritts zur Konvention des Europarates wieder zur Debatte stehen.

Die Änderung des Strafgesetzbuches und die Ratifizierung des OECD-Übereinkommens wurden am 7. Oktober 1999 vom Nationalrat gebilligt. Am 9. Dezember hiess der Ständerat beide Vorlagen einstimmig gut. Die Nationalrätin Margrith von Felten (Grüne, BS) schlug vor, auf den Vorbehalt der Schweiz gegenüber dem OECD-Übereinkommen zu verzichten und dafür den Passus über die strafrechtliche Verfolgung der Korruption durch juristische Personen abzulehnen. Dieser Vorschlag blieb jedoch ohne Erfolg, der Vorbehalt wurde mit 70 gegen 49 Stimmen aufrechterhalten.

### □ *Abschaffung der steuerrechtlichen Abzugsfähigkeit von Bestechungsgeldern*

Kraft einer Bestimmung der Eidgenössischen Finanzdirektion aus dem Jahr 1946 war es Unternehmen ausdrücklich gestattet, für den Zuschlag eines Geschäftes aufgewendete Bestechungsgelder in der Steuererklärung abzusetzen. Als Antwort auf die parlamentarische Initiative Carobbio (1993) verabschiedeten National- und Ständerat im Sommer bzw. im Winter 1999 eine Änderung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer sowie eine Änderung des Gesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden. Mit diesen beiden Änderungen wurde der steuerrechtlichen Abzugsfähigkeit von Bestechungsgeldern ein Ende gesetzt. Nationalrat Georg Stucky (FDP, ZG) schlug vor, auf die Gesetzesänderung vorläufig zu verzichten und abzuwarten, bis ein solcher Fall vor ein Gericht komme, da diese Praxis mit der Änderung des Korruptionsstrafrechts ohnehin gesetzeswidrig werde. Dieser Vorstoss wurde vom Nationalrat mit 100 gegen 52 Stimmen abgelehnt.

## □ Leitlinien zur Korruptionsbekämpfung in der Schweiz

Innerhalb der DEZA wurden von einer Arbeitsgruppe Leitlinien zu Korruptionsbekämpfung ausgearbeitet, die von der Direktion der DEZA am 25. September 1998 genehmigt worden waren<sup>40</sup>.

Mit diesen Leitlinien will die DEZA einen angemessenen Beitrag zur Entwicklung des Partnerstaates leisten. Sie muss den effizienten Einsatz der Steuergelder überwachen und die gute Regierungsführung sicherstellen. Die Korruption jedoch stellt ein Hindernis für die Verwirklichung dieser Ziele dar. Die Bekämpfung der Korruption basiert auf zwei Säulen: Prävention und Repression. Im Bereich der Präventionsmassnahmen gegen die Korruption sollen die in der Zusammenarbeit tätigen Personen sensibilisiert, eine Gegenmacht aufgebaut (Korruption wird durch jegliche Art von Macht begünstigt), Möglichkeiten zur Bestechung reduziert (z.B. über die Vereinfachung von Genehmigungsverfahren), den Beamten ein ausreichendes Gehalt gewährleistet, die Integrität und Transparenz gefördert und Kontrollmechanismen errichtet werden. Eine wirk-same Repression setzt nicht nur eine angemessene juristische Basis voraus, sondern bedingt darüber hinaus ein Mindestmass an politischer Unterstützung, ausreichende Medienfreiheit und einen unabhängigen und funktionsfähigen Justiz-apparat.

Nach Ansicht der Arbeitsgruppe muss die Bekämpfung der Korruption auf einer kohärenteren Entwicklungspolitik gründen. Es wäre widersprüchlich, die Entwicklungsländer einerseits zur Korruptionsbekämpfung anzuhalten und ihnen im Gegenzug nur zögernd Rechtshilfe zu gewähren, die Bestechung ausländischer Beamter zu tolerieren oder gar die steuerliche Abzugsfähigkeit von Schmiergeldern in der Schweiz zuzulassen. Das von der Arbeitsgruppe verfasste Dokument zeigt praxistaugliche Wege auf, um in der Zusammenarbeit, bei der Planung und Ausarbeitung von Zusammenarbeitsprogrammen, der Unterzeichnung von Verträgen, bei Ausschreibungen und bei der Projektbetreuung gezielter gegen die Korruption vorgehen zu können.

### 5.2.2. BEKÄMPFUNG DER GELDWÄSCHEREI UND DES ORGANISIERTEN VERBRECHENS

Aufgrund ihrer Wettbewerbsfähigkeit als Finanzplatz übt die Schweiz unbestritten eine grosse Anziehungskraft auf Gelder krimineller oder zweifelhafter Herkunft aus. Die private Vermögensverwaltung (*Private Banking*) ist eine der wichtigsten Einnahmequellen der Schweizer Banken. 1997 beliefen sich die von den Schweizer Banken für ausländische Kunden verwalteten Treuhandfonds auf mehr als 274 Millionen Franken<sup>41</sup>. Der Kampf gegen die Geldwäscherei in der Schweiz wurde indes verstärkt, so dass der Zustrom zweifelhafter Gelder in die Schweiz mit der besonders lockeren Gesetzgebung nicht mehr hinreichend begründet werden kann. Als Erklärung für diesen Zustrom genügt bereits die Anziehungskraft attraktiver Finanzplätze auf ausländische und mithin auf schmutzige Gelder. Die zentrale geografische Lage in Europa, das liberale Wirtschaftsklima, die politische Stabilität sowie das Bank- und Berufsgeheimnis sind als Kriterien für die Hinterlegung legaler und illegaler Gelder ebenso ausschlaggebend.

40. DEZA (EDA), *Korruptionsbekämpfung. Leitlinien*, Bern, 1998, 24 S.

41. Quelle: Schweizerische Nationalbank.




Im Folgenden werden die wichtigsten Änderungen der schweizerischen Gesetzgebung der letzten 20 Jahre, welche im Hinblick auf eine Verstärkung des Kampfes gegen die Geldwäscherei und auf bessere Rahmenbedingungen für die internationale Rechtshilfe vorgenommen wurden, tabellarisch zusammengefasst. Den Anstoss für diese gesetzgeberischen Verbesserungen gaben nicht selten zwei Faktoren: Einerseits traten in der täglichen Praxis der Schweizer Gerichte und Staatsanwaltschaften immer wieder Lücken in der schweizerischen Gesetzgebung zu Tage; andererseits war die Schweiz aber auch aufgrund des internationalen Drucks gezwungen, ihren Kampf gegen das organisierte Verbrechen, die Geldwäscherei und die Kapitalflucht zu intensivieren. Dies führte insbesondere zu einer teilweisen Aufhebung des Bankgeheimnisses, welches häufig als Argument für das Nichteintreten in ein internationales Rechtshilfeverfahren angeführt wurde und solche Verfahren erschwerte.

---

**Verschärfung der Gesetzgebung im Kampf gegen die Geldwäscherei oder gegen das organisierte Verbrechen sowie auf dem Gebiet der internationalen Rechtshilfe (seit 1977)**

<b>Datum</b>	<b>Nationaler und internationaler Kontext</b>
1986	Beginn der Revision des Schweizerischen Strafgesetzbuches im Hinblick auf die Bekämpfung der Geldwäscherei.
Seit 1986	Im Zuge der von neuen Regierungen verschiedener Länder eingereichten Rechtshilfegesuche wurden mehrere Fälle bekannt, in denen Staatschefs Gelder auf Schweizer Banken hinterlegt hatten (Gelder von Ferdinand Marcos und Jean-Claude Duvalier, 1986).
20.12.1988	Verabschiedung des internationalen Übereinkommens gegen den illegalen Handel mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen (Übereinkommen von Wien, UNO), welches die Staaten dazu verpflichtet, die Geldwäscherei zu bestrafen und die Erträge aus dem Drogenhandel zu beschlagnahmen.
14.7.1989	Schaffung der Arbeitsgruppe gegen Geldwäscherei (FATF, OECD), eines zwischenstaatlichen Organs zur Ausarbeitung und Umsetzung von Strategien im Kampf gegen die Geldwäscherei.
1990	Die FATF veröffentlicht 40 (nicht zwingende) Empfehlungen für die Bekämpfung der Geldwäscherei.
8.11.1990	Verabschiedung des Übereinkommens Nr. 141 des Europarates über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten (Übereinkommen von Strassburg).
<b>Datum</b>	<b>Änderungen in der schweizerischen Gesetzgebung</b>
23.1.1977	Inkrafttreten des ersten bilateralen Rechtshilfeabkommens in Strafsachen zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten. (Bundesgesetz von 1975; Abkommen: siehe SR* 0.351.93)
1.7.1977	Privatrechtliches Übereinkommen über die Sorgfaltspflicht der Banken bei der Entgegennahme von Geldern und über das Bankgeheimnis.
1.1.1983	Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen. (SR 351.1)
1.8.1990	Inkrafttreten der Artikel 305bis und 305ter des Schweizerischen Strafgesetzbuchs. Diese Artikel regeln die Bestrafung der Wäsche jeglicher unrechtmässiger Gelder bzw. die Verletzung der Sorgfaltspflicht bei Finanztransaktionen. Art. 305bis bestraft die Behinderung bei der Identifizierung der Herkunft, bei der Aufdeckung oder bei der Beschlagnahme krimineller Gelder.



- 1.8.1994 Inkrafttreten mehrerer Massnahmen zur Verstärkung des *Kampfes gegen das organisierte Verbrechen*:
- Kraft Art. 59 Ziff. 3 des Strafgesetzbuches können sämtliche von verbrecherischen Organisationen kontrollierte Vermögenswerte konfisziert werden.
  - Art. 260ter bestraft die Mitwirkung bei oder die Unterstützung von kriminellen Organisationen. Vor der Inkraftsetzung dieses für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens wichtigen Artikels besass das Schweizer Recht keinerlei Bestimmung, die als solche das Verbrechen der kriminellen Vereinigung bestrafte.
  - Mit Art. 305ter Abs. 2 wird das Recht der Finanzintermediäre eingeführt, die zuständigen Behörden über Verdächtigungen bezüglich zweifelhafter Transaktionen zu informieren.
- 21.12.1995 Verabschiedung des Bundesbeschlusses über die Zusammenarbeit mit den internationalen Gerichten zur Verfolgung von schwerwiegenden Verletzungen des humanitären Völkerrechts durch das Parlament. Dieser Bundesbeschluss regelt die Zusammenarbeit mit den von der UNO eingesetzten internationalen Strafgerichtshöfen, welche sich mit Verbrechen des Völkermords und anderen schweren Verstössen, die sich seit 1991 im ehemaligen Jugoslawien und 1994 in Rwanda ereignet haben, befassen.
- 1.2.1997 Inkrafttreten des 1996 revidierten Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen.
- 1.4.1998 Inkrafttreten des neuen Geldwäschereigesetzes (GwG, Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor). Kraft des neuen Artikels 305ter Abs. 2 des Strafgesetzbuches werden die Finanzintermediäre *verpflichtet*, ihre Verdächtigungen über eventuell zweifelhafte Transaktionen den zuständigen Behörden zu melden. Das Gesetz gilt für alle Finanzintermediäre (nicht nur für den Bankensektor), die die Identität ihrer Geschäftspartner feststellen müssen.
- 12.1998 Verabschiedung des Bundesgesetzes über das Glücksspiel und über Spielbanken durch die Eidgenössischen Räte. Spielbanken gelten als «Finanzintermediäre» und sind künftig dem GwG unterstellt.  **JSDW 1999**, S. 186
- Sommer 1999 Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches zur Ausweitung der Kompetenzen der Bundesanwaltschaft im Kampf gegen die Geldwäscherei; Verabschiedung durch den Bundesrat und Beratung im Parlament. Ferner werden die Dienstbeziehungen zwischen dem Bundesamt für Polizeiwesen (welches dem EJPD untersteht) und der Bundesanwaltschaft (die dem Bundesrat direkt unterstellt ist) durch den Bundesrat neu geregelt.
- Herbst 1999 Verabschiedung der Änderung des Strafgesetzbuches zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger durch die Eidgenössischen Räte. Beitritt der Schweiz zum OECD-Übereinkommen zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr.

Quellen: R. Zimmermann, *La coopération judiciaire internationale en matière pénale*, Staempfli Editions SA, Bern, 1999.

C. Lopez Battolo, *La lutte contre la fuite des capitaux et le blanchiment d'argent*, Seminararbeit, IUED, 1999.

*Jahrbuch Schweiz-Dritte Welt*, Ausgaben 1989–1999.

\*SR: Systematische Sammlung des Bundesrechts.

### □ *Kampf gegen das organisierte Verbrechen*

Der 1994 eingeführte Artikel 260ter des Strafgesetzbuches ist von grosser Bedeutung, da er es erlaubt, die Zugehörigkeit zu einer verbrecherischen Organisation zu bestrafen (wenn auch die Strafe von fünf Jahren Zuchthaus eher gering bemessen ist). Die wichtigsten Aspekte dieses Gesetzestextes sind die Bestrafung der Komplizenschaft und jeglicher Form der Unterstützung einer verbrecherischen Organisation (selbst dann, wenn in der Schweiz keine schwere Straftat verübt worden ist und die verbrecherische Organisation ausschliesslich im Ausland tätig ist) sowie die Umkehrung der Beweislast: Dadurch hat der

Angeklagte nachzuweisen, dass seine Handlungen nicht im Zusammenhang mit der Unterstützung einer verbrecherischen Organisation stehen.

Die Sicherstellung von Beweismaterial, welches die Verurteilung einer Person wegen Zugehörigkeit zu einer verbrecherischen Organisation ermöglicht, bleibt indes äusserst schwierig. Bis zum heutigen Tag konnte noch keine Verurteilung aufgrund von Artikel 260ter des Strafgesetzbuches ausgesprochen werden. Das Genfer Verfahren gegen den russischen Geschäftsmann Sergei Michailow etwa musste mangels ausreichender Beweise suspendiert werden. Untersuchungen über kriminelle Netzwerke führen in der Regel nicht zu Verurteilungen. Die Stärke dieses neuen Gesetzes besteht eigentlich darin, dass damit die Möglichkeit zur Eröffnung von Untersuchungen auf diesem Gebiet gegeben und, vor allem, eine rechtliche Basis für das Eintreten in Rechtshilfegesuche aus dem Ausland geschaffen wird. Dieser Aspekt ist von umso grösserer Bedeutung, als die Verbrechen in den meisten Fällen im Ausland begangen werden. Vom Bundesamt für Polizeiwesen veröffentlichte Zahlen sprechen von 153 Personen schweizerischer und ausländischer Herkunft sowie von 90 Unternehmen mit Sitz in der Schweiz, die verdächtigt werden, zwischen 1987 und 1997 verbrecherische Handlungen im Zusammenhang mit der russischen Mafia begangen zu haben<sup>42</sup>. Abgesehen vom Drogenhandel und der Geldwäscherei sind Verbrechen von kriminellen Organisationen in der Schweiz relativ selten. Andererseits aber kann die Schweiz als Treffpunkt für die Organisation gewisser illegaler Geschäfte (etwa mit Waffen), als Ort, an dem Entscheidungen getroffen werden, als Kontaktstelle, als sicheres Refugium oder einfach als Aufenthaltsort dienen.

#### *Neues Verfahren zwischen den für die Verbrechensbekämpfung zuständigen Instanzen*

1999 verabschiedeten die Eidgenössischen Räte eine Änderung des Strafgesetzbuches (Art. 340bis), des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege und des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht. Vorrangiges Ziel dieser Änderungen war es, die Kompetenzen des Bundes auf dem Gebiet des organisierten Verbrechens und der Wirtschaftskriminalität auszuweiten. Die Kantone werden auch weiterhin im Rahmen der Verfahren eine wichtige Rolle spielen. Strafbare Handlungen wie Geldwäscherei oder Beteiligung an einer verbrecherischen Organisation im Sinne von Artikel 260ter des Strafgesetzbuches fallen künftig unter die Gerichtsbarkeit des Bundes, wenn

- ❑ die strafbaren Handlungen zum überwiegenden Teil im Ausland begangen worden sind, oder
- ❑ wenn die strafbaren Handlungen in mehreren Kantonen begangen worden sind, ohne dass ein einzelner Kanton in überwiegender Masse davon betroffen wäre. In diesen Fällen kann die Bundesanwaltschaft Ermittlungen einleiten.

Die wichtigste Aufgabe der Bundesanwaltschaft ist es, die Identität der Täter festzustellen und den Beweis ihrer Schuld zu erbringen. Unter der Leitung von Carla Del Ponte befasste sich die Bundesanwaltschaft mit verschiedenen Rechtshilfeverfahren, die von ausländischen Behörden beantragt worden waren (zuerst im Rahmen der italienischen Antikorruptionsaktion Mani Pulite, später auch in

42. Quelle: «Les organisations criminelles n'épargnent pas la Suisse», *L'Agefi*, 1. Januar 1999. Siehe auch den Bericht des Bundesamtes für Polizeiwesen über das organisierte Verbrechen in der Schweiz (zu konsultieren auf der Internet-Adresse [www.admin.ch/bap](http://www.admin.ch/bap)).

anderen Fällen). Ein Entwurf des Bundesrates vom Januar 1998<sup>43</sup> sah vor, der Staatsanwaltschaft die Kompetenz zu erteilen, sich der Fälle von organisiertem Verbrechen und Wirtschaftskriminalität selbst anzunehmen und sie im Kompetenzbereich des Bundes selbständig weiterzubearbeiten. Im Ständerat wurde dieser Entwurf des Bundesrates im Dezember 1998 zunächst gebilligt und ein Vorschlag von Dick Marty (dem ehemaligen Staatsanwalt des Kantons Tessin), wonach die Bundesanwaltschaft zwingend mit schweren und komplexen Fällen befasst werden sollte, verworfen. Im Nationalrat hingegen zeigten sich mehrere Abgeordnete beunruhigt über eine fakultative Kompetenz des Bundes in dieser Sache (wonach die Bundesanwaltschaft die Möglichkeit hätte, die interessantesten und medienwirksamsten Fälle für sich zu beanspruchen und die anderen den Kantonen zu überlassen). Schliesslich einigte sich der Nationalrat im Juni 1999 auf einen Kompromiss, in dessen Rahmen Verstösse im Zusammenhang mit dem organisierten Verbrechen, welche zudem von kantonsüberschreitender Tragweite und von besonderer Komplexität sind, zwingend vom Bund übernommen werden müssen. Hingegen wurde die subsidiäre Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet der Wirtschaftskriminalität aufrechterhalten. In solchen Fällen kann der Bund nur dann tätig werden, wenn der zuständige Kanton eine entsprechende Anfrage an ihn richtet oder der Fall noch von keinem Kanton bearbeitet wird. Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates schloss sich im August 1999 diesem Kompromiss an.

Diese Neuerung wurde durch eine administrative Reorganisation der für Verbrechenbekämpfung und Polizeiüberwachung zuständigen Bundesstellen ergänzt. 1999 beschloss der Bundesrat die Trennung der Bundespolizei von der Bundesanwaltschaft. Die Bundespolizei und der Sicherheitsdienst der Bundesverwaltung, der zuvor ebenfalls der Bundesanwaltschaft unterstellt gewesen war, wurden neu ins Bundesamt für Polizeiwesen integriert. Die Bundespolizei befasst sich in erster Linie mit der Verhütung von gegen den Staat gerichteten Verbrechen (Spionage, Terrorismus, gewalttätiger Extremismus, Waffenschmuggel usw.). Im Anschluss an die «Fichenaffäre» hatte die 1989 bis 1990 tätige Parlamentarische Untersuchungskommission empfohlen, die Funktion der Bundesanwaltschaft (welche die Funktion des öffentlichen Anklägers wahrnimmt) und die präventive polizeiliche Tätigkeit voneinander zu trennen.

Seit Herbst 1999 wurde der Tätigkeitsbereich des Bundesamtes für Polizeiwesen (BAP, seit September 1999 480 Mitarbeiter) ausgeweitet: Neben den beiden seit diesem Datum integrierten Stellen umfasst das BAP eine Abteilung Internationales<sup>44</sup> und die kriminalpolizeilichen Zentralstellendienste, die sich mit der Koordinierung und der Durchführung von Untersuchungen im Bereich der grossen Kriminalität befasst (organisiertes Verbrechen, Drogen- und Menschenhandel). In diesen Stellen werden Informationen zusammengetragen und an die zuständigen Behörden weitergeleitet. Die Meldestelle für Geldwäscherei (siehe unten) ist

43. Botschaft über die Änderung des Strafgesetzbuches, der Bundesstrafrechtspflege und des Verwaltungsstrafgesetzes vom 28. Januar 1998 (Botschaft Nr. 98.009), Bundesblatt 1998, Bd. 2, Nr. 13, 7. April 1998, S. 1529 ff.

44. Die Abteilung Internationales hat folgende Aufgaben: Ausarbeitung zwischenstaatlicher Auslieferungs- und Rechtshilfeabkommen, Stellungnahme zu ausländischen Auslieferungsgesuchen, Erstellung schweizerischer Auslieferungsgesuche (im Auftrag der Schweizer Strafverfolgungsbehörden), Koordinierung allgemeiner Tätigkeiten im Bereich der Rechtshilfe (Stellungnahme zur Übergabe von Gegenständen und Dokumenten). Rechtshilfegesuche werden vom BAP in einem ersten Schritt auf Vollständigkeit geprüft und anschliessend dem zuständigen Kanton oder der Bundesanwaltschaft übergeben. Im weiteren Verlauf überwacht das BAP die von den Kantonen eingeleiteten Verfahren und sorgt bei Bedarf für eine Beschleunigung des Verfahrens.

ebenfalls dieser Stelle zugeordnet. Ferner ist das BAP für die Durchführung der Gesetze über das Glücksspiel und über Spielbanken zuständig. Das BAP untersteht dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, während die Bundesanwaltschaft direkt vom Bundesrat abhängt. Im Zuge der Reorganisation wurde die Mitarbeiterzahl der Bundesanwaltschaft auf rund 20 Personen reduziert. Der Personalbestand soll in den kommenden Jahren zwar erhöht werden, dennoch ist er in Anbetracht der Kompetenzen der Bundesanwaltschaft sehr gering. Im August 1999 wurde Carla Del Ponte zur Chefanklägerin des internationalen Strafgerichtshofes ernannt. Für die frei gewordene Stelle des Bundesanwalts schlug Bundesrätin Ruth Metzler Valentin Rorschacher vor. Dieser Vorschlag wurde vom Bundesrat genehmigt.

□ *Änderung des Gesetzes zur Bekämpfung der Geldwäscherei von 1997:  
Eine erste Bilanz*

Das Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz, GwG) trat per 1. April 1998 in Kraft<sup>45</sup>.

Die wichtigste Änderung des Strafgesetzes bestand in der Einführung der *Verpflichtung* für Finanzintermediäre, jeglichen Verdacht über zweifelhafte Finanztransaktionen den zuständigen Behörden zu melden (Meldepflicht). In der Zeit zwischen 1994 und der Gesetzesrevision besaßen die Finanzintermediäre die Möglichkeit, einen solchen Verdacht zu melden, eine Verpflichtung dazu bestand jedoch nicht. Beinahe alle Finanzintermediäre sind dem Gesetz unterstellt: Banken, Anlagefonds, Immobilienmakler, gewisse Versicherungsgesellschaften, aber auch alle anderen Personen, die im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit Vermögenswerte Dritter annehmen oder aufbewahren oder die bei der Anlage oder der Weiterleitung der Gelder behilflich sind<sup>46</sup>. Treuhänder, Anwälte und Notare, Vermögensverwalter, Versicherungen, Kreditinstitutionen, aber auch die Wechselstuben der SBB, der Post oder in den Hotels sind somit ebenfalls den Bestimmungen des Gesetzes unterstellt. Das Gesetz beruht im Wesentlichen auf dem Prinzip der Selbstregulierung der Finanzintermediäre. Seit seinem Inkrafttreten sind alle Finanzintermediäre an die *Sorgfaltspflicht* gebunden und müssen daher die Identität ihrer Geschäftspartner feststellen (Feststellung der Identität der Vertragspartei oder, falls diese im Namen einer anderen natürlichen oder juristischen Person handelt, des wirtschaftlich Berechtigten). Falls es sich um eine ungewöhnliche Transaktion handelt oder Anzeichen vorhanden sind, wonach die Vermögenswerte krimineller Herkunft sind oder von einer verbrecherischen Organisation stammen, muss der Finanzintermediär den wirtschaftlichen Hintergrund sowie den Zweck der Transaktion oder der Geschäftsbeziehung überprüfen. Die Feststellung der Identität muss bei Bedarf in regelmässigen Abständen wiederholt und die Dokumente im Zusammenhang mit den Transaktionen aufbewahrt werden. Zwar bestand diese Sorgfaltspflicht bereits früher, sie bezog sich bis anhin aber nur auf den Bankensektor (seit 1977 in der Sorgfaltspflichtenvereinbarung der Schweizerischen Bankiervereinigung und seit 1990 im Strafgesetzbuch). Dank dieses neuen Gesetzes ist die Schweiz in der Lage, die 40 Empfehlungen der Arbeitsgruppe der OECD zur Bekämpfung der Geldwäscherei aus dem Jahr 1990 erfüllen (siehe unten).

45. Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz, GwG) vom 10. Oktober 1997, SS 955.0, Botschaft des Bundesrates vom 17. Juni 1996, *Bundesblatt* 1996, Bd. III, S. 1101 ff.

46. *La Vie économique*, Februar 1999, S. 30.

Zur Überwachung der Durchführung des neuen Gesetzes wurden auf Bundesebene zwei neue Stellen geschaffen.

- Die *Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei* ist der Eidgenössischen Finanzverwaltung unterstellt und für die Überwachungstätigkeit zuständig. Die verschiedenen vom Gesetz betroffenen Branchen haben die Möglichkeit, entweder Selbstregulierungsorganisationen zu gründen oder sich direkt der Kontrollstelle unterzuordnen<sup>47</sup>. Die Kontrollstelle erteilt bzw. entzieht die Anerkennungen der Selbstregulierungsorganisationen und überwacht sowohl die Organisationen als auch die ihr direkt unterstehenden Finanzintermediäre (Überprüfung der Einhaltung des neuen Gesetzes durch die Selbstregulierungsorganisationen und Erteilung von Bewilligungen für Unternehmen, die direkt der Bundesbehörde unterstehen)<sup>48</sup>. Vereinigungen, die als Selbstregulierungsorganisationen anerkannt werden wollten, konnten bis Ende März 1999 einen entsprechenden Antrag an die Kontrollstelle richten. Die Finanzintermediäre müssen sich bis zum 31. März 2000 einer anerkannten Selbstregulierungsorganisation anschliessen. Zu Beginn des Jahres 2000 waren neun Selbstregulierungsorganisationen anerkannt worden<sup>49</sup>.
- Die *Meldestelle für Geldwäscherei* (MGW, engl. Money Laundering Reporting Office Switzerland, MROS) ist dem Bundesamt für Polizeiwesen (EJPD) angegliedert<sup>50</sup>. Die Finanzintermediäre sind verpflichtet, jeglichen begründeten Verdacht im Zusammenhang mit suspekten Operationen der Meldestelle für Geldwäscherei mitzuteilen. Gleichzeitig müssen sie eine Sperrung der verdächtigen Gelder veranlassen (maximal fünf Tage, sofern sich der Verdacht nicht erhärtet). Die MGW durchsucht die Datenbanken der Polizei nach den betroffenen Personen und holt bei anerkannten ausländischen Stellen weitere Informationen ein, um festzustellen, ob diese Personen Gegenstand polizeilicher Ermittlungen im Ausland gewesen sind. Besonderes Augenmerk gilt dabei auch Geldern von Personen, die im öffentlichen Interesse stehen (Staatschefs oder ihnen nahe stehende Personen). Bei Bedarf leitet die Meldestelle den Fall an die zuständige Strafverfolgungsbehörde weiter (in den meisten Fällen an eine kantonale Strafverfolgungsbehörde, insbesondere in den Kantonen Zürich, Genf und Tessin, die wichtige Finanzzentren beherbergen). Die Meldestelle kann auf demselben Gebiet tätigen ausländischen Stellen Auskünfte über Konten in der Schweiz geben, sofern die Information ausschliesslich im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Geldwäscherei (nicht aber in Fällen von Steuerflucht) angefordert wird. Neben den Untersuchungen über zweifelhafte Transaktionen und der Verwaltung einer Daten-

47. Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei, *Wegleitung für ein Musterreglement der Selbstregulierungsorganisationen*, Januar 1999. Dieses Dokument kann auf der Website der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei der Eidgenössischen Finanzverwaltung konsultiert werden: [www.efv.admin.ch/gwg/d/mustorrf.doc](http://www.efv.admin.ch/gwg/d/mustorrf.doc).

48. Die Verpflichtungen der Finanzintermediäre sind in der folgenden Verordnung festgehalten: *Verordnung der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei über die Sorgfaltspflichten der ihr direkt unterstellten Finanzintermediäre* vom 25. November 1998.

49. Liste der von der Kontrollstelle anerkannten Selbstregulierungsorganisationen: Verein zur Qualitätssicherung im Bereich der Finanzdienstleistungen, Die Schweizerische Post, Treuhand-Kammer, SBB, Verband Schweizerischer Vermögensverwalter (VSV), Organismo di Autodisciplina dei Fiduciari del Cantone Ticino, Schweizerischer Anwaltsverband und Schweizerischer Notarenverband, Association romande des intermédiaires financiers, Schweizerischer Leasingverband. Die Anerkennung dreier weiterer Stellen durch die Eidgenössische Finanzverwaltung, darunter auch der Schweizerische Hotelier-Verein, ist noch hängig.

50. *Verordnung über die Meldestelle für Geldwäscherei* vom 16. März 1998, SS 955.23. Adresse der MGW: Meldestelle für Geldwäscherei, Bundesamt für Polizeiwesen, Bundesrain 20, 3003 Bern. Der erste *Rechenschaftsbericht 1998/99* der MGW kann auf folgender Internet-Adresse konsultiert werden: [www.admin.ch/bap](http://www.admin.ch/bap).



bank im Bereich der Geldwäscherei veröffentlicht die Meldestelle statistische Daten, die Aufschluss über die Zahl und Art der Meldungen geben.

Im Juli 1999 liess der Verantwortliche der Meldestelle für Geldwäscherei verlauten, die Zahl der von den zuständigen Branchen gemeldeten Fälle sei in Anbetracht der Bedeutung des Finanzplatzes Schweiz noch relativ gering<sup>51</sup>. Zwischen April 1998 und Anfang Juli 1999 wurden 210 Fälle gemeldet, die davon betroffenen Beträge beliefen sich auf insgesamt 423 Millionen Franken. Im Vergleich zu den vorangegangenen Jahren hat sich die Zahl der gemeldeten Fälle nahezu vervierfacht. Lediglich 20 % aller Meldungen stammten aus dem Nichtbankenbereich (11 % von Treuhändern). Während der Bankensektor seine Verpflichtungen zur Meldung verdächtiger Transaktionen ernst zu nehmen scheint, sind von den Wechselstuben bislang noch keine einzige und von Anwälten, Vermögensverwaltern, Versicherungen oder Kreditinstitutionen nur einige wenige Meldungen eingegangen. Dies lässt darauf schliessen, dass die neuen Regelungen von den Finanzintermediären je nach Tätigkeitsbereich mehr oder weniger strikt angewendet werden. In zwei Dritteln aller Fälle konnte die Meldestelle den ursprünglichen Verdacht erhärten und die Information an die Strafverfolgungsbehörden weiterleiten. Die anderen Fälle wurden mangels Beweise oder Anhaltspunkte nicht weiterverfolgt.

#### □ *Tätigkeiten der OECD-Arbeitsgruppe gegen Geldwäscherei (FATF)*

Die FATF wurde anlässlich des Gipfeltreffens der G7 in Paris im Jahre 1989 mit dem Ziel gegründet, Massnahmen zur effizienteren Bekämpfung der Geldwäscherei zu untersuchen. 1990 veröffentlichte die FATF 40 Empfehlungen für das Vorgehen auf diesem Gebiet<sup>52</sup>. Diese Empfehlungen haben zwar keinen zwingenden Charakter, dennoch hat die FATF verschiedene Mechanismen zur Druckausübung ausgearbeitet, die die Mitgliedsländer (und auch die Nichtmitglieder) dazu anhalten sollen, ihre Gesetzgebung progressiv an die Vorgaben der Empfehlungen anzupassen. In ihrem Jahresbericht bietet die FATF einen Überblick über die Fortschritte, die im Kampf gegen die Geldwäscherei erzielt wurden, und analysiert neue Techniken des organisierten Verbrechens und Gegenmassnahmen, die die Effizienz des Vorgehens gegen die Geldwäscherei steigern können<sup>53</sup>. 27 Länder (darunter die Schweiz) sowie zwei regionale Organisationen sind Mitglied der FATF<sup>54</sup>. Die Delegationen der FATF-Mitglieder setzen sich aus Vertretern der Finanz-, Justiz-, Innen- und Aussenministerien zusammen.

Die Mitgliedsstaaten müssen die FATF über die Verbesserungen ihrer Gesetzgebung unterrichten und sich alle drei oder vier Jahre einer periodischen gegenseitigen Evaluierung unterziehen. In diesem Rahmen wurden bereits zwei Evaluierungen der Schweizer Gesetzgebung durchgeführt, das letzte Mal zwischen 1997 und 1998. Im Jahresbericht 1998/99 der FATF sind die Ergebnisse von

51. Daniel Thelesklaf, Leiter der Meldestelle, zitiert in *Le Temps*, 14. Juli 1999.

52. Der Wortlaut der 40 Empfehlungen der FATF kann auf folgender Website abgerufen werden: [www.oecd.org/fatf/recommendations.htm](http://www.oecd.org/fatf/recommendations.htm).

53. Die Jahresberichte der FATF können auf folgender Website konsultiert werden: [www.oecd.org/fatf/reports.htm](http://www.oecd.org/fatf/reports.htm). Adresse des Sekretariats der FATF: OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

54. Die Mitgliedsländer der FATF sind: Australien, Belgien, China, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Hongkong, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, die Schweiz, Singapur, Spanien, die Türkei und die Vereinigten Staaten. Bei den beiden Organisationen, die ebenfalls der FATF angehören, handelt es sich um die Europäische Kommission und um den Kooperationsrat der Golfstaaten.

einem Dutzend gegenseitiger Evaluierungen des Instrumentariums zur Bekämpfung der Geldwäscherei festgehalten (darunter auch die Ergebnisse von in Österreich, Luxemburg und der Türkei durchgeführten Evaluierungen). Die FATF will auch die Nichtmitgliedsländer ermutigen, die Geldwäscherei zu bekämpfen. Dabei arbeitet sie mit verschiedenen auf diesem Gebiet tätigen internationalen Organisationen zusammen.

Eine jährlich durchgeführte Studie zur Typologie der Geldwäscherei, deren Ergebnisse ebenfalls im Jahresbericht präsentiert werden, erlaubt es, gewisse aktuelle und künftige Gefahren im Bereich der Geldwäscherei zu analysieren. Im Rahmen dieser Studie werden insbesondere die Gefahren der Einführung von Euro-Banknoten, die Probleme im Zusammenhang mit neuen Technologien im Zahlungsverkehr und der potenzielle Missbrauch des Goldmarktes zu Geldwäschereizwecken unter die Lupe genommen.

Ab dem 1. Januar 2002 werden auf den Euro lautende Münzen und Banknoten eingeführt. Gleichzeitig werden bis zum 30. Juni 2002 die nationalen Währungen der Mitgliedsländer der Währungsunion aus dem Umlauf gezogen. Diese kritische Zeitspanne könnte sich in mehr als einer Hinsicht auf die Geldwäscherei auswirken:

- Die Periode, während der eine Vielzahl von nationalen Währungen in Euro umgetauscht werden, könnte von den Geldwäschern dazu benutzt werden, Gelder illegaler Herkunft in Umlauf zu bringen;
- Andere Sachverständige wiederum sind der Ansicht, die Geldwäschereitätigkeit könnte sich in der Zeit vor dem Umtausch verstärken, indem insbesondere Gelder in Devisen umgetauscht werden, die nicht zur Währungsunion gehören (vor allem in US-Dollar, Pfund Sterling oder Schweizer Franken);
- Während des Zeitraums der Umstellung auf Euro dürfte die Geldwechsel-tätigkeit in einem Masse zunehmen, dass die Mitarbeiter der Finanzinstitute schlicht überfordert sind und verdächtige Transaktionen nicht entdecken oder vernachlässigen;
- Zwar dürfte mit dem Einzug der 11 nationalen Währungen die Bedeutung der Geldwäscherei in Wechselstuben abnehmen, in den europäischen Ländern ausserhalb der Währungsunion könnte der Geldwechsel indes zunehmen;
- Der Euro wird auch in grossen Banknoten (500 Euro) verfügbar sein; diese sind besonders geeignet, Gelder im Zusammenhang mit Steuerflucht, Steuerhinterziehung oder verbrecherischen Tätigkeiten aufzubewahren (eine grosse Menge kleiner Banknoten erweckt leichten Verdacht).


Die Techniken der Geldwäscherei werden ständig weiterentwickelt. Das klassische Bild des Staatschefs oder Mafia-Paten, der mit einem Koffer voller Geldscheine am Bankschalter auftaucht, entspricht kaum mehr der Realität. Im Bericht der FATF wird, wie in anderen Studien auch, auf die äusserst raffinierten Methoden zum Einschleusen schmutziger Gelder in das Wirtschaftssystem hingewiesen. Um ihre Herkunft zu verschleiern, werden diese Gelder häufig durch extrem komplexe Finanzgebilde geschleust: Mehrfache und rasch aufeinander folgende Finanztransaktionen über Offshore-Finanzzentren oder über ein Netz von Briefkastenfirmen (gewisse spezialisierte Gesellschaften können sich in ruhende Firmen verwandeln, nachdem die zweifelhaften Transaktionen getätigt worden sind). Ähnliche Techniken kommen bei der Steuerhinterziehung und in



der Geldwäscherei zum Einsatz. Die Experten weisen auch auf die Schlüsselrolle gewisser Anbieter von professionellen Dienstleistungen hin, die für einen reibungslosen Ablauf der Geldwäschereigeschäfte sorgen (Anwälte, Buchhalter, Finanzberater, Spezialisten für Firmengründungen). Auch die neuen Technologien im Zahlungsverkehr können zu Geldwäschereizwecken missbraucht werden, wie etwa das *Cyberbanking* oder *Cyber Laundering* (elektronisches Geld und Internet), elektronische Geldbörsen mit vorher aufladbaren Magnetkarten, Online-Bankdienstleistungen usw.

### 5.2.3. KAPITALFLUCHT UND INTERNATIONALE RECHTSHILFE

Seit 1986 sind verschiedene Fälle von Geldern von Diktatoren oder Staatsschefs bekannt geworden, die auf Schweizer Banken hinterlegt wurden. Oft handelte es sich dabei um Bestechungsgelder oder um unterschlagene öffentliche Mittel. Zurzeit sind verschiedene Verfahren im Gang und Guthaben auf Schweizer Banken eingefroren, so etwa im Fall der ehemaligen pakistanischen Premierministerin Benazir Bhutto (Blockierung von 30 Millionen in Genf) und im Fall von Mobutu Sese Seko (Blockierung von Geldern in der Höhe von 6 Millionen und Beschlagnahme einer Villa im Kanton Waadt). Die Bearbeitung verschiedener Rechtshilfesuche ist jedoch ins Stocken geraten. Die eingefrorenen Guthaben in der Höhe von mehreren Millionen Franken des ehemaligen haitischen Staatsschefs Jean-Claude Duvalier etwa wurden noch immer nicht an Haiti zurückgegeben. Grund dafür waren insbesondere die politischen Unruhen im Land (der für den Fall zuständige Minister wurde im Laufe des Putsches von 1991 ermordet und der derzeitige Präsident, René Préval, hat die Dringlichkeit des Falles zurückgestuft). In anderen Fällen jedoch konnten die Guthaben zurückgegeben werden: 1997 wurden 500 Millionen Dollar aus den Marcos-Geldern an die Philippinen und 3,9 Millionen von Moussa Traoré (zuzüglich der Zinsen für die in der Schweiz deponierten Gelder) an die Regierung von Mali ausbezahlt. 1999 liess eine Delegation indonesischer Beamter anlässlich eines Besuchs in der Schweiz über die Presse (zuerst in der Zeitschrift *Time*) und über gewisse NRO (unter anderem die Erklärung von Bern) verlauten, der ehemalige indonesische Präsident Suharto habe umfangreiche Guthaben in der Höhe von mehreren Milliarden Dollar auf Schweizer Banken deponieren lassen. Da die neue indonesische Regierung bis Ende 1999 kein offizielles Rechtshilfesuch eingereicht hatte, wurde das Verfahren zur Aufspürung dieser Gelder in der Schweiz suspendiert.

 **JSDW 1988–1999.** Ein chronologischer Überblick über die Fälle der Guthaben ausländischer Politiker in der Schweiz finden sich in der «Jahresübersicht» unter dem Kapitel «Kapitalflucht».

#### *Internationale Rechtshilfe in Strafsachen*<sup>55</sup>

Die internationale Rechtshilfe ist ein bedeutender Aspekt des Kampfes gegen das internationale Verbrechen und die Geldwäscherei. Zwar sind Straftaten im Zusammenhang mit dem organisierten Verbrechen (ausser im Bereich des Drogenhandels) in der Schweiz relativ selten, umso grössere Bedeutung erhält jedoch die Zusammenarbeit der Schweizer Behörden mit den ausländischen Stellen, die Ermittlungen über im Ausland begangene Straftaten durchführen. Im

55. Ein umfassender Überblick über die Rechtshilfe der zugrunde liegenden Normen, der Bedingungen für die internationale Zusammenarbeit sowie über die Rechtsprechung auf diesem Gebiet findet sich in R. Zimmermanns *La coopération judiciaire internationale en matière pénale*, Staempfli Editions SA, Bern, 1999, 430 S.

Zusammenhang mit verschiedenen vom Ausland gestellten Rechtshilfegesuchen sowie bei manchen Fällen von auf Schweizer Banken deponierten Guthaben ehemaliger Staatsechefs sind mehrere Lücken in der schweizerischen Gesetzgebung und die Schwerfälligkeit des internationalen Rechtshilfeverfahrens in Strafsachen zu Tage getreten. Aufgrund der zahlreichen gesetzlichen Rekursmöglichkeiten konnten Personen, die in Rechtshilfeverfahren verwickelt wurden, die Übergabe von Dokumenten und Auskünften, entweder in eigener Regie oder über ihre Banken, immer wieder hinauszögern.

Die im Februar 1997 in Kraft getretene Änderung des Gesetzes über die Rechtshilfe (revidiertes Gesetz von 1996 über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen) bewirkte eine Beschleunigung und Vereinfachung des Verfahrens. Insbesondere wurden die Berufungsmöglichkeiten in den verschiedenen Stadien des Verfahrens aufgehoben. Derzeit kann nur noch gegen die Entscheidung zur Gewährung der Rechtshilfe Berufung eingelegt werden. Hingegen wurde der Vorschlag, die Dauer für die Bearbeitung eines Rechtshilfegesuchs auf neun Monate zu beschränken, vom Parlament verworfen.

### Einige Grundsätze der internationalen Rechtshilfe

«Die Rechtshilfe kann nur in Strafsachen gewährt werden [...]. Damit eine internationale Zusammenarbeit stattfinden kann, muss im gesuchstellenden Staat ein Strafverfahren eingeleitet worden sein und die Verfolgung der Verbrechen, gemäss den strafrechtlichen und gerichtlichen Merkmalen des eröffneten Verfahrens, im Kompetenzbereich dieses Staates liegen (das Verfahren muss bereits eröffnet sein, eine Anklageerhebung hingegen ist keine Voraussetzung für ein Rechtshilfeverfahren) [...]. Eine Zusammenarbeit kann nur dann gewährt werden, wenn der antragstellende Staat auch tatsächlich in der Lage ist, die betreffenden Verstösse zu verfolgen, da diese im Rahmen seiner strafrechtlichen Kompetenzen liegen [...]. Eine weitere Bedingung für die Zusammenarbeit ist, dass das im antragsstellenden Staat verfolgte Verbrechen auch in jenem Staat, an den das Gesuch gerichtet ist, als Straftat gilt (Kriterium der zweifachen Einstufung als Straftat).»

Bei Verstössen gegen das Steuergesetz wird keine Rechtshilfe gewährt (siehe unten). Desgleichen verzichtet die Schweiz auf eine Zusammenarbeit, wenn es um die Verfolgung von Straftaten geht, die sie als politisch motiviert erachtet (damit wird beispielsweise das Recht auf Widerstand gegen eine Diktatur anerkannt) oder wenn sie den begründeten Verdacht hegt, dass eine Person im Grunde wegen ihrer Rassenzugehörigkeit, ihrer Religion oder ihrer politischen Ansichten verfolgt wird. Droht der angeklagten Person die Todesstrafe oder ein Verfahren vor einem ausserordentlichen Gericht, wird ebenfalls keine Rechtshilfe gewährt. Damit die Schweiz auf das Rechtshilfegesuch eingeht, muss das ausländische Verfahren zudem mit den Verfahrensgrundsätzen der Europäischen Menschenrechtskonvention oder des Pakts II der UNO\* übereinstimmen, und der andere Staat muss ein faires Verfahren garantieren können. Die Erfüllung der beiden letzten Kriterien wurde beispielsweise auch zur Bedingung für die Rückgabe der Marcos-Gelder an die Philippinen gemacht.

Quelle: R. Zimmermann, *La coopération judiciaire internationale en matière pénale*, Staempfli Editions SA, Bern, 1999, Kap. 8 und 9 (S. 249–366) (Übersetzung: IUED).

\* Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, in der Schweiz in Kraft seit dem 18. September 1992.

Trotz allem kann sich das Verfahren über Rechtshilfegesuche noch immer in die Länge ziehen. In einem Fall musste ein ausländischer Richter ein Jahr oder gar länger warten, bis er Bescheid erhielt, dass ein Mitglied einer verbrecherischen Organisation tatsächlich Gelder auf einer Schweizer Bank hinterlegt habe, dass

das Geld mittlerweile jedoch an eine Londoner Bank überwiesen worden sei. Der betreffende Richter war somit gezwungen, ein neues Rechtshilfegesuch an Grossbritannien zu richten. Vor allem in der Schweizer Presse hat der Genfer Staatsanwalt Bernart Bertossa wiederholt darauf hingewiesen, die 1997 abgeschlossene Revision des Rechtshilfegesetzes sei ungenügend und das Verfahren zur Gewährung der Rechtshilfe nach wie vor viel zu langsam<sup>56</sup>. Dauert ein Rechtshilfeverfahren ein Jahr oder gar eineinhalb Jahre, so besteht das Risiko, dass Verbrechen mit einer kurzen Verjährungsfrist (etwa fünf Jahre) nicht bestraft werden können. Ein Berufungsverfahren, auch wenn ein solches nur in einem bestimmten Stadium möglich ist, kann sehr viel Zeit in Anspruch nehmen, da es vom Kanton bis zum Bundesgericht weitergezogen werden kann. Darüber hinaus kann ein Kanton allein durch die Zahl der Einsprachen überfordert werden: Der Kanton Tessin beispielsweise musste sich im Zusammenhang mit der italienischen Antikorruptionsaktion Mani Pulite mit mehr als 2000 Berufungen gegen die Rechtshilfe befassen.

#### □ *Rechtshilfe und Steuerflucht*

Unter der geltenden Gesetzgebung kann die Rechtshilfe nur in Fällen von *Steuerbetrug* (beispielsweise durch gefälschte Dokumente oder unwahrheitsgemässe Angaben), nicht aber bei *Steuerdelikten* gewährt werden. Als Steuerdelikte gelten die Steuerhinterziehung (d.h. Teile des Einkommens werden nicht angegeben) sowie das Hinterlegen von Geldern in der Schweiz, um die Besteuerung im anderen Land zu umgehen (Steuerflucht). Falls sich herausstellt, dass eine Person lediglich zur Umgehung der Besteuerung im eigenen Land Gelder in der Schweiz deponiert hat, kann ein Rechtshilfeverfahren auf dieser Grundlage suspendiert werden. Zwar werden bei der Nichtgewährung der Rechtshilfe bei der Untersuchung eines Steuerdeliktes der Schutz des Bankgeheimnisses und die Bewahrung der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz häufig ausdrücklich als Gründe angeführt, dennoch lässt sich die Straffreiheit für Steuerdelikte immer schwerer rechtfertigen.

Im Rahmen der OECD und der Europäischen Union werden indes Wege für eine bessere Steuerharmonisierung gesucht. Dabei wächst der Druck auf die Schweiz, Massnahmen zu ergreifen, um die Information ausländischer Steuerbehörden, die über Steuerflucht ermitteln, über Konten in der Schweiz zu verbessern oder eine Quellenbesteuerung (20%, in Übereinstimmung mit der Europäischen Union) für Zinserträge auf Sparguthaben von EU-Bürgern einzuführen (in der Schweiz ist die Quellenbesteuerung von Zinserträgen auf Sparguthaben oder von Dividenden derzeit auf in der Schweiz wohnhafte Personen beschränkt).

#### □ *Rechtshilfe bei Korruptionsaffären in Russland*

Am 8. Oktober 1998 eröffnete der russische Staatsanwalt Juri Skuratov ein Verfahren gegen ein Schweizer Unternehmen (Mabetex, Lugano), welches im Verdacht stand, Schmiergelder für den Zuschlag von Aufträgen im Rahmen der Renovierungsarbeiten im Kreml und in anderen Gebäuden des Staates gezahlt zu haben. Am 1. Februar 1999, zehn Tage nach der von Bundesanwältin Carla

56. Siehe dazu unter anderem das Interview mit Bernard Bertossa im Tages-Anzeiger, 1. November 1999.

Del Ponte verfügten Durchsuchung der Räumlichkeiten von Mabetex, wurde der russische Staatsanwalt von Boris Jelzin seines Amtes enthoben<sup>57</sup>. Ferner werden mehrere Unternehmen aus Lausanne verdächtigt, Gewinne der russischen Fluggesellschaft Aeroflot beiseite geschafft zu haben.

#### □ *Affäre Salinas*

Im Zuge einer Untersuchung konnte eine Verbindung zwischen einem Drogenhändlerring, an dem Raul Salinas, der Bruder des ehemaligen mexikanischen Präsidenten Carlos Salinas, beteiligt war, und auf Schweizer Banken deponierten Guthaben festgestellt werden. Gegen Raul Salinas wurde in Mexiko Anklage wegen Drogenhandels, Steuerbetrug und Korruption erhoben, ausserdem steht er unter dem Verdacht, einen Mord in Auftrag gegeben zu haben. Im Juli 1999 wurde die Bundesanwaltschaft von der Anklagekammer des Bundesgerichts desavouiert: Carla Del Ponte habe, indem sie bei Schweizer Banken in Genf und Zürich Guthaben in der Höhe von 100 Millionen Dollar konfiszierte, ihre Kompetenzen überschritten. Die Konfiszierung von gewaschenen Geldern obliegt ausschliesslich den betroffenen Kantonen. Die Bundesanwaltschaft ist ihrerseits für die Untersuchung und die vorübergehende Sicherstellung von Geldern bis zu ihrer Übergabe an die Kantone zuständig. Das Verfahren wird vom Kanton Genf weitergeführt.

#### □ *Affäre der nigerianischen Guthaben*

Die Familie des 1998 verstorbenen ehemaligen Diktators von Nigeria, Sani Abacha, wird beschuldigt, 3,4 Milliarden Franken aus der Staatskasse des Landes unterschlagen zu haben (die Gelder sollen zwischen 1993 und 1998 unterschlagen worden sein; es handelt sich um eine höhere Summe als die, die Mobutu in 32 Jahren an der Macht beiseite schaffen konnte!). Nachdem die neue nigerianische Regierung im Herbst 1999 ein Rechtshilfesuch gestellt hatte, wurden Guthaben in Höhe von 645 Millionen Dollar (ca. 1 Milliarde Schweizer Franken) auf 140 Konten bei Schweizer Banken (grösstenteils in Genf) gesperrt<sup>58</sup>. Die Eidgenössische Bankenkommission leitete ihrerseits ein Verfahren ein, um zu eruieren, wie das Geld auf Konten von Schweizer Banken gelangt war, ohne dass diese verdächtigten Transaktionen gemeldet wurden (Frage nach der Sorgfaltspflicht im Zusammenhang mit Personen des öffentlichen Interesses, die bei Diktaturen wie dem damaligen Nigeria zweifellos gegeben ist). Der grösste Teil dieser Guthaben wurde über Briefkastenfirmen oder dank der Mithilfe von Geschäftsleuten des Abacha-Clans oder aus dem Westen in die Schweiz geschleust. Am 21. Januar 2000 liess das Bundesamt für Polizeiwesen verlauten, dass es in das von der neuen nigerianischen Regierung gestellte Rechtshilfesuch eintreten werde.

57. Quelle für die Affäre Mabetex: Interview mit Skuratov in der *Neuen Zürcher Zeitung*, 22. September 1999.

58. Im Herbst 1999 war erstmals von 551 Millionen Dollar die Rede, die der Abacha-Clan in der Schweiz deponiert haben soll (*Neue Zürcher Zeitung*, 14. Dezember 1999, *Le Temps*, 13. Dezember 1999). Später wurden noch weitere verdächtige Konten entdeckt, worauf die Westschweizer Tageszeitung *Le Temps* in einem Artikel die Zahl von 645 Millionen Dollar nannte (*Le Temps*, 22. Januar 2000, «Un milliard de francs suspects: l'affaire des fonds nigériens prend une ampleur inouïe»). Siehe auch die *Neue Zürcher Zeitung* vom 22. und 23. Januar 2000.

#### 5.2.4. GESETZESLÜCKEN UND GRENZEN IM KAMPF GEGEN DAS ORGANISIERTE VERBRECHEN UND DIE GELDWÄSCHEREI

Die Verschärfung der gesetzlichen Bestimmungen ist das eine, ihre Durchsetzung hingegen das andere. Für eine umfassende Bilanz der erzielten Fortschritte ist es zwar noch zu früh, dennoch lassen sich bereits heute (zusätzlich zu den vorgängig bereits erwähnten Aspekten) gewisse Elemente erkennen<sup>59</sup>.

##### □ *Lücken im Zusammenhang mit der Schweizer Justiz*

In der Schweiz verfügt jeder Kanton über seine eigene Strafverfahrensordnung und seine eigenen Polizeikräfte. Für den Kampf gegen das organisierte Verbrechen jedoch, das sich über Grenzen hinwegsetzt, ist die Schweiz demzufolge mit 26 verschiedenen kantonalen Verfahren und Polizeitruppen sowie mit einem Bundesamt für Polizeiwesen mit eingeschränkten Kompetenzen gerüstet. Eine solche Aufspaltung der Verfahren erschwert die Dinge natürlich, was durch die zentrale Polizeidatei mit einer Datenbank, in der theoretisch Informationen aus allen Kantonen enthalten sind, nur zum Teil aufgewogen wird. Jede Polizeitruppe hat ihre eigene Methode zur Erfassung der Daten und geht in ihrer Arbeit unterschiedlich vor. Dazu kommen natürlich die je nach Region unterschiedlichen Mentalitäten und die Tatsache, dass sämtliche Dokumente dreisprachig zur Verfügung stehen müssen. Die Gerichtsarchive sind ebenfalls auf verschiedene Standorte verstreut, und die Klassifizierung der Akten erfolgt je nach Kanton unter verschiedenen Gesichtspunkten (oder aber das Archiv eines einzigen Kantons ist auf mehrere Orte aufgeteilt und untersteht unterschiedlichen Behörden). Die rasche Übermittlung von Daten wird durch diese Aufspaltung natürlich erschwert.

##### □ *Probleme im Zusammenhang mit dem Finanzplatz Schweiz und dem politischen System*

Der Finanzplatz Schweiz ist einer der wichtigsten in Europa und übt nach wie vor eine grosse Anziehungskraft auf die Geldwäscherei aus. Das Bankgeheimnis und die Sicherung von Arbeitsplätzen im Bankensektor mussten häufig als Begründung für einen Aufschub gesetzgeberischer Anpassungen herhalten. Empfehlungen zur Verstärkung des Kampfes gegen die Geldwäscherei, gegen verbrecherische Organisationen und gegen die Korruption wurden von manchen Vertretern der Wirtschaft und der Politik als Angriff auf die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzsektors betrachtet. Auch hinterliess die Fichenaffäre nachhaltige Spuren in der schweizerischen Politik. Manche Parteien stehen deshalb jeglicher Ausweitung der Kompetenzen der zentralen Polizeistelle oder der Schaffung einer Bundespolizei äusserst skeptisch gegenüber. Sie befürchten, die zentralen Polizeikräfte würden primär gegen interne Oppositionsbewegungen, gegen die extreme Linke und gegen jegliche Gruppierung, deren Verhalten als abweichend erachtet wird, eingesetzt. Gewisse Aufspürungs- und Überführungstechniken können nur unter erheblichen Vorsichtsmassnahmen eingesetzt werden (Abhörung von Telefonen, Einschleusung von Polizeibeamten in das kriminelle Milieu usw.).

59. Die Darlegung der Grenzen und Lücken im Kampf gegen das organisierte Verbrechen lehnt sich an verschiedene Werke, die am Ende des Textes aufgeführt sind, sowie an Beiträge anlässlich des Kolloquiums über das organisierte Verbrechen (Lausanne, Oktober 1999) und verschiedene in der Schweizer Presse erschienene Interviews mit hohen Beamten (wie Carla Del Ponte und Bernard Bertossa) an.

### ❑ *Lücken in der schweizerischen Gesetzgebung*

Unter schweizerischem Recht können juristische Personen (Unternehmen) gegen bestimmte Entscheidungen wie etwa die Blockierung von Konten Berufung einlegen. Eine direkte Verurteilung juristischer Personen aufgrund strafbarer Handlungen ist derzeit jedoch noch nicht möglich. Im Gegensatz zu dem, was in Italien im Zuge des Kampfes gegen die Mafia aufgebaut wurde, gibt es in der Schweiz keine handfesten Bestimmungen für Zeugen, die über Straftaten aussagen. In anderen Fällen wiederum, etwa bei ausländischen Frauen, die von Prostitutionsringen ausgebeutet werden, wird das Opfer auf der Grundlage der Einwanderungsgesetze des Landes verwiesen, bevor es gegen den Verbrecherring, der für die Ausbeutung verantwortlich ist, aussagen kann.

### ❑ *Beschränkte Mittel im Kampf gegen das organisierte Verbrechen*

Fälle von Geldwäscherei sind häufig äusserst komplex, ihre Untersuchung erfordert deshalb hoch qualifiziertes Personal und Fachwissen im Bereich der Finanztransaktionen. Gesetzgeberische Verbesserungen allein genügen nicht: Ebenso wichtig sind die Möglichkeiten, die Gesetze auch anzuwenden. Bei den Kantonspolizeien steht jedoch nur eine ungenügende Zahl qualifizierter Mitarbeiter zur Verfügung. Abgesehen vom Personalmangel ist die Polizei in manchen Kantonen zweifellos für den Kampf gegen das organisierte Verbrechen nicht genügend ausgerüstet und ausgebildet. In einem kleinen Kanton etwa muss sich die Polizei sowohl mit abhanden gekommenen Kühen als auch mit der Durchleuchtung komplexer Finanzgebilde zu Geldwäschereizwecken befassen. Manche Beamte und Sachverständige wiederum beklagen die Kluft zwischen ihrer vom Gesetzgeber definierten Aufgabe und den ungenügenden personellen und finanziellen Ressourcen, die ihnen zur Erfüllung dieser Mission zur Verfügung stehen.

### ❑ *Bedeutung der Sensibilisierung der Öffentlichkeit und Rolle der Zivilgesellschaft*

Die Ausbildung der Polizeikräfte für den Kampf gegen das organisierte Verbrechen ist zweifellos wichtig, von ebenso grosser Bedeutung jedoch ist die Sensibilisierung der Parlamentarier (die neue Gesetze erarbeiten müssen) und der Wirtschaft (etwa der Finanzintermediäre), aber auch der breiten Öffentlichkeit. Die Beziehungen zwischen der Polizei, der Justiz und der Wissenschaft müssen verstärkt werden. Das organisierte Verbrechen, die Geldwäscherei und die Korruption als Untersuchungsobjekte können nicht länger nur den Kriminologen und den Richtern vorbehalten werden. Forschungsarbeiten auf Hochschulebene sind hier ebenfalls angezeigt und könnten dazu beitragen, die Mechanismen der Geldwäscherei besser zu verstehen und das organisierte Verbrechen und die Korruption als soziale Gegebenheiten der heutigen Zeit zu untersuchen.

Seit den 70er Jahren haben manche Nichtregierungsorganisationen einen wesentlichen Beitrag geleistet, um gewisse Widersprüchlichkeiten der schweizerischen Politik gegenüber den Entwicklungsländern zu Tage zu fördern: Gelder von Diktatoren und Schmiergelder, die in der Schweiz deponiert werden, das Schweizer Bankgeheimnis und die Entgegennahme schmutziger Gelder, aber auch die Schwerfälligkeit im Bereich der Rechtshilfe (die im Fall Ferdinand Marcos besonders krass zu Tage trat). Manche dieser Organisationen weisen in ihren Informationskampagnen auf bestimmte Lücken in der schweizerischen Gesetz-



gebung hin<sup>60</sup>. Die Organisation Transparency International, die im Kampf gegen die Korruption tätig ist, wird dabei von der DEZA unterstützt.

#### QUELLEN

##### **Publikationen und offizielle Dokumente**

- «Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Revision des Korruptionsstrafrechts sowie über den Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr» vom 19. April 1999, *Bundesblatt* Nr. 31, 10. August 1999, S. 5497–5554 (Botschaft Nr. 99.026).
- Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz, GwG)* vom 10. Oktober 1997, SS 955.0, Botschaft des Bundesrates vom 17. Juni 1996, *Bundesblatt* 1996, Bd. III, S. 1101 ff.
- Verordnung über die Meldestelle für Geldwäscherei (MGwV)* vom 16. März 1998, SS 955.23, in Kraft seit 1. April 1998, in Kraft bis 31. Dezember 2002.
- Verordnung der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei über die Sorgfaltspflichten der ihr direkt unterstellten Finanzintermediäre* vom 25. November 1998.
- S. Bauhofer, N. Queloz, E. Wyss (Hrsg.), *Wirtschaftskriminalität/Criminalité économique*, Verlag Rüegger, Chur/Zürich, 1999, 350 S. (groupe suisse de travail de criminologie).
- G. Blundo (dir.), *Monnayer les pouvoirs. Espaces, mécanismes et représentations de la corruption*, IUED/PUF, Nouveaux Cahiers de l'IUED, Genève/Paris, 2000, 344 S.
- Bundesamt für Polizei, *1. Rechenschaftsbericht 1998/99 der Meldestelle für Geldwäscherei*, Bern, Juni 1999.
- DEZA (EDA), *Korruptionsbekämpfung. Leitlinien*, Bern, September 1998.
- DFJP, «La corruption d'agents publics étrangers sera punissable», *Communiqué de presse*, 19. April 1999.
- M. Forster, *Kollektive Kriminalität. Das Strafrecht vor der Herausforderung durch das organisierte Verbrechen*, Helbing & Lichtenhahn, Bibliothek zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Basel/Frankfurt am Main, Beiheft 27, 46 S.
- FATF, *Annual Report 1998–1999*, 2. Juli 1999, FATF, Paris (zu konsultieren auf folgender Internet-Adresse: [www.oecd.org/fatf/reports.htm](http://www.oecd.org/fatf/reports.htm)).
- J. Natterer, *Internationale Rechtshilfe der Schweiz in Strafsachen*, Basel, Working Paper, Januar 1998 (zu konsultieren auf der Website von Transparency International: [www.transparency.de/documents/work-papers/natterer.de.html](http://www.transparency.de/documents/work-papers/natterer.de.html)).
- OCDE, «La convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption entrera en vigueur le 15 février 1999», *Communiqué de presse*, 18. Dezember 1998.
- M. Pieth, P. Eigen (Hrsg.), *Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention*, Hermann Luchterhand Verlag, Kriftel (D), 1999, 735 S.
- S. Trechsel (Hrsg.), *Geldwäscherei. Prävention und Massnahmen zur Bekämpfung*, Schulthess, Zürich, 1997, 119 S.
- R. Zimmermann, *La coopération judiciaire internationale en matière pénale*, Staempfli Editions SA, Bern, 1999, 430 S.
- Actes du colloque international «Crime organisé international: mythe, pouvoir, profit...», du 6 au 8 octobre 1999, Institut de recherches interdisciplinaires, Université de Lausanne. Davon insbesondere die Beiträge von Claire Daams («Regional Initiatives: Council of Europe and European Union against Corruption»), Marc Forster («Problems and Limits of Legal Action against International Organized Crime: The Example of Switzerland»), Gérard Perroulaz («Lutte contre le blanchiment en Suisse. Pour une meilleure cohérence dans les relations avec les pays en développement»), Mark Pieth («Recent Initiatives against Corruption»), Nicolas Giannakopoulos («Etat du crime organisé en Suisse»), Michael Lauber («Stratégies de lutte contre la criminalité en Suisse»), Bernard Bertossa («Crime organisé et entraide pénale internationale»).

##### **Presseartikel**

- Courrier international*, 15. Juli 1998 (Guthaben von Diktatoren).
- L'Agefi*, «Les organisations criminelles n'épargnent pas la Suisse», 1. Januar 1999.
- La Vie économique – Revue de politique économique*, «Blanchiment d'argent. La Confédération se dote d'un dispositif de défense», février 1999; «L'Office fédéral de la police» et «Sur la voie du renouveau au Ministère public de la Confédération», Oktober 1999.
- Le Monde*, «Les entreprises craignent les effets pervers de la convention de l'OCDE», 16. Februar 1999.
- Le Temps*, «Affaire Salinas: Carla Del Ponte désavouée par les juges fédéraux», 17. Juli 1999; «En voie de disparition, le secret bancaire?», 10. September 1999; «L'harmonisation fiscale de l'épargne en Europe», 13. September 1999; «Le National durcit la lutte contre la corruption», 8. Oktober 1999.
- Neue Zürcher Zeitung*, «Schmiergelder nicht weiter von Steuer abziehbar», 8. Oktober 1999; «Einblick in das organisierte Verbrechen», 31. Oktober 1999; «Selbstregulierung im Bereich der Nichtbanken», 4. Januar 2000.

##### **ADRESSEN / INTERNET**

- Sämtliche Gesetze und Verordnungen können auf dem Internet in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts (SR) konsultiert werden: [www.admin.ch/ch/d/sr](http://www.admin.ch/ch/d/sr).
- Conseil de l'Europe, conventions relatives au blanchiment, au dépitage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime: [www.coe.fr/fr/txtjur/141fr.htm](http://www.coe.fr/fr/txtjur/141fr.htm).
- EJPD: [www.ejpd.admin.ch](http://www.ejpd.admin.ch).
- Europäische Union, Richtlinie des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche: [www.europa.eu.int/eur-lex](http://www.europa.eu.int/eur-lex).
- FATF (OECD): [www.oecd.org/fatf](http://www.oecd.org/fatf).
- Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei (Eidgenössische Finanzverwaltung): [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch).

60. Die auf diesem Gebiet aktivsten NRO sind die Erklärung von Bern und die Aktion Finanzplatz Schweiz.

### 5.3. ASYLPOLITIK UND MIGRATIONSPOLITIK

*Auch 1999 stand die Einwanderungs- und Flüchtlingsproblematik im Zentrum des politischen Geschehens. Im vergangenen Jahr fand zudem ein Wechsel an der Spitze des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements statt, welches seit dem Frühjahr 1999 unter der Leitung der neuen Bundesrätin Ruth Metzler steht.*

*Nach der Verabschiedung des neuen Asylgesetzes bereiten die Bundesbehörden mit der Änderung der Bestimmungen über die Aufnahme von Asylsuchenden einen weiteren Schritt zur Verringerung der Attraktivität des Landes vor. Angesichts der humanitären Krise im Kosovo setzte die Schweiz Signale für eine grosszügige Aufnahmepolitik, in der Praxis kamen allerdings wiederholt Zweifel auf, ob der Zustrom von Flüchtlingen aus dem Kosovo auch tatsächlich bewältigt werden könne.*

*Die Neuausrichtung der Einwanderungspolitik ist noch nicht abgeschlossen. Ein Meilenstein dieser Neuorientierung ist die Verankerung der internationalen Grundsätze über die Aufnahme und die Behandlung von Ausländern, welche in einem der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union festgelegt sind und zumindest auf aus der Europäischen Union stammende Personen angewendet werden müssen. Diese bilateralen Abkommen sind von den eidgenössischen Räten kürzlich verabschiedet worden.*

*Im Bereich der Integrationspolitik hingegen konnten trotz des stark polarisierten Umfelds vor allem auf lokaler Ebene grössere Fortschritte erzielt werden: So befassen sich mehrere Städte mit der Ausarbeitung präziser und innovativer Rahmenbedingungen, an denen sich die Integrationspolitik künftig orientieren soll. Der Widerstand der Bevölkerung in einer Luzerner Gemeinde gegen die Einbürgerung bestimmter Personen zeigt jedoch, dass in der Frage bezüglich der Modalitäten des Einbürgerungsverfahrens und dessen Bedeutung sowohl für die Ausländer als auch für die lokale Gemeinschaft nach wie vor dringender Handlungsbedarf besteht.*

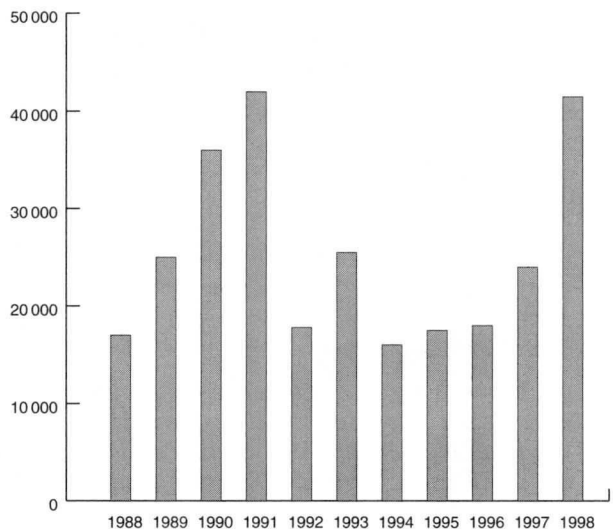
#### 5.3.1. ASYLPOLITIK

##### □ 1998 eingereichte Asylgesuche

Zwischen Januar und Dezember 1998 wurden in der Schweiz 41'302 Asylgesuche eingereicht, nur knapp weniger als im bisherigen Rekordjahr 1991 (41'629). Mit dieser Zunahme um 72 % gegenüber 1997 verstärkt sich der bereits im Vorjahr festgestellte Trend. Diese Zunahme der Asylgesuche setzte sich auch 1999 fort: Schätzungen des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) veranschlagten die Zahl der Asylgesuche für 1999 auf bis zu 55'000<sup>61</sup>.

61. «La Suisse s'attend à l'arrivée de réfugiés serbes», *Le Temps*, 11. September 1999.

**Graphik 1: Entwicklung der Asylgesuche (1988–1989)**



Quelle: Bundesamt für Flüchtlinge, *Asylstatistik 1998*, BFF, mehrere Jahrgänge

Der Grund für diese Zunahme ist in der Zuspitzung des Kosovo-Konflikts zu suchen: Knapp die Hälfte der Asylsuchenden stammen aus der Bundesrepublik Jugoslawien (49,4 %, 2,95-mal mehr als 1997); der Anteil der Antragsteller aus Albanien und Bosnien-Herzegowina beträgt 9,1 % bzw. 4,6 %. Insgesamt stammen beinahe zwei von drei Asylsuchenden (63 %) aus der Balkanregion. Bemerkenswert ist aber auch die Tatsache, dass erstmals 6,5 % der Asylbewerber aus drei der Nachfolgerstaaten der Sowjetunion (Georgien, Russland und Ukraine) stammen. Weitere zahlenmässig bedeutende Anteile der Asylsuchenden stammen aus Sri Lanka (4,6 %), der Türkei (3,8 %) und Somalia (1,5 %).

**Tabelle 15: In der Schweiz eingereichte Asylgesuche 1989 bis 1998 nach Herkunftsland\***

Herkunftsland	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Afghanistan	134	234	233	278	144	172	114	198	215	245
Albanien		250	1038	546	2009	50	28	315	3081	3752
Algerien					751	303	388	396	564	529
Angola	575	1134	796	96	542	1059	493	468	251	392
Armenien									163	481
Äthiopien	204	306	394	94	76	100	142	174	254	243
Bangladesch	491	665	593	222	122	286	188	170	290	172
Bosnien-Herzegowina					6878	3343	3534	1269	1987	1891
Bulgarien	90	681	217	27	25	17	33			
Chile	39	11	7	6	1	4	0			
Ex-Jugoslawien	1365	6545	14205	6262	5291	4124	5491	6223	6913	20396
Georgien										813
Ghana	383	450	852	137	66	15	15			
Guinea									193	335
Indien	720	1828	886	38	21	48	156	201	203	162
Irak	26	71	160	117	79	151	321	413	522	2041
Iran	211	417	222	140	95	82	110	134	129	168
Kolumbien										452

Herkunftsland	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Kongo (Dem. Rep.)	419	758	1426	677	362	276	320	695	605	536
Libanon	2477	5533	1352	450	490	170	129	148	184	
Libyen										188
Nigeria	101	308	515	123	72	115	178	253	210	239
Pakistan	1027	1212	1339	631	410	420	437	483	448	314
Polen	255	549	60	64	16	59	3			
Rumänien	431	1959	2682	620	113	113	82	70		
Russland										174
Sierra Leone									178	222
Somalia	88	181	910	1077	2295	881	478	700	884	610
Sri Lanka	4809	4774	7349	2826	1744	1487	1024	1965	2137	1901
Syrien	115	239	179	146	80	44	57	83		
Tschechoslowakei	171	21	26	25	12	5	1	0		
Tunesien										153
Türkei	9395	7262	4324	1827	1205	1068	1293	1317	1395	1565
Ukraine										170
Vietnam	168	139	86	69	164	215	159	126	122	122
Andere	715	1441	1731	1459	1681	1359	1664	2187	2262	2895
<b>Total</b>	<b>24425</b>	<b>36068</b>	<b>41584</b>	<b>17960</b>	<b>24739</b>	<b>16134</b>	<b>17021</b>	<b>18001</b>	<b>23982</b>	<b>41302</b>

Quelle: Bundesamt für Flüchtlinge, *Asylstatistik 1998*, BFF, Januar 1999.

\* Diese Tabelle sammelt die Daten dieser jährlich erscheinenden Publikation des BFF, in der die wichtigsten Herkunftsländer der Asylsuchenden ausdrücklich erwähnt werden. So erscheinen in der Statistik Länder, die zuvor nicht erfasst worden waren (in diesem Jahr Georgien, Russland, Ukraine, Libyen und Tunesien); analog dazu verzichtet das BFF auf die Nennung gewisser Länder, sofern der Zustrom von Asylbewerbern aus diesen Ländern versiegt (Libanon). In dieser Tabelle sind alle in der Veröffentlichung des BFF genannten Länder aufgeführt, um die Veränderungen bei der Herkunft der Asylsuchenden darzustellen.

92,6% der Asylsuchenden sind illegal in die Schweiz eingereist. 1659 Gesuche wurden bei der Einreise an der Grenze und weitere 610 Anträge bei den Schweizer Vertretungen im Ausland eingereicht. Angesichts des starken Zustroms hat sich die Zahl der in erster Instanz hängigen Gesuche gegenüber 1997 nahezu verdoppelt.

28% der 1998 eingereichten Asylgesuche stammen von Frauen. Damit erklärt sich auch der überwiegende Anteil der Frauen unter den Empfängern provisorischer Aufnahmebewilligungen und Genehmigungen aus humanitären Gründen (55% bzw. 32,5%) sowie bei den hängigen Fällen (32%). Insgesamt handelt es sich bei 46% der anerkannten Flüchtlinge um Frauen.

### □ Befürwortete Asylgesuche

1998 wurde 2032 Personen in der Schweiz Asyl gewährt, gegenüber 2636 Personen im Vorjahr. Damit ist der mittlere Anteil der anerkannten Flüchtlinge 1998 auf 9,5% gesunken (gegenüber 12,5% im Jahr 1997, 12% 1996, 14,9% 1995 und 12,5% 1994). Diese Zahl ist je nach Herkunft der Asylsuchenden starken Schwankungen unterworfen: Ein hoher Anteil ist bei Personen aus Vietnam (97%) und aus dem Irak (73%) und ein mittlerer Anteil bei türkischen (34%) und bosnischen (23%) Staatsangehörigen festzustellen, während der Anteil der anerkannten Flüchtlinge bei Personen aus Sri Lanka (2%) gering ist. Die Unterschiede bei den befürworteten Gesuchen sind mit den Zahlen des vorangegangenen Jahres vergleichbar.

1998 erhielten 9043 Personen eine definitive Aufenthaltsgenehmigung: Dabei wurden 2042 Aufenthaltsbewilligungen für Flüchtlinge ausgestellt (2032 zuzüglich zehn Personen, die im Rahmen der vom Bundesrat beschlossenen Aufnahmekam-

pagnen zugelassen wurden), 2700 provisorische Aufnahmebewilligungen und 776 Genehmigungen aus humanitären Gründen. Weiteren 3525 Personen wurde aus anderen Gründen eine Aufenthaltsbewilligung durch die Fremdenpolizei erteilt.

Ende 1998 lebten 155'089 Flüchtlinge in der Schweiz. Das sind 14 % mehr als im Jahr 1997.

In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass die Zahl der Gesuche zwar zugenommen, jene der Personen, die als Flüchtlinge anerkannt worden sind oder die eine vorübergehende Aufenthaltsbewilligung erhalten haben, im Vergleich zu 1997 jedoch zurückgegangen ist (–23% bzw. –15%). Damit liegt die Zahl der in der Schweiz neu aufgenommenen anerkannten Flüchtlinge mit 24'439 unter derjenigen des Rekordjahres 1982 (33'000)<sup>62</sup>.

**Tabelle 16: Personen im Asylbereich (Stand Ende Dezember 1998)**

	31.12.1998	31.12.1997	Veränderung in %
<b>Gesamt</b>	<b>136053</b>	<b>155089</b>	<b>14.0</b>
Anerkannte Flüchtlinge*	23652	24439	3.3
Aufnahme aus humanitären Gründen/ Aufenthalt durch Fremdenpolizei geregelt	31132	36499	17.2
Vorläufige Aufnahme	28406	21071	–25.8
Vollzug hängig oder blockiert	27134	28420	4.7
Zweitinstanzlich hängige Gesuche	8117	9597	18.2
Erstinstanzlich hängige Gesuche	17612	35063	99.1

Quelle: Bundesamt für Flüchtlinge, *Asylstatistik 1998*, BFF, Januar 1999

\* Die Daten bezüglich der anerkannten Flüchtlinge verstehen sich per 30. November 1998.

Demgegenüber wurden 1998 23'706 Wegzüge registriert, was einer Zunahme um 43 % gegenüber dem Vorjahr entspricht. Damit setzte sich der seit 1997 beobachtete Trend fort. 6384 Personen wurden zum Verlassen des Landes aufgefordert, weitere 3456 wurden, nachdem ihr Asylgesuch endgültig abgelehnt worden war, in ihr Herkunftsland und 806 Personen in ein Drittland zurückgeführt. Über den Aufenthalt der rund 13'000 abgewiesenen Asylsuchenden ist hingegen nichts bekannt. Die Zunahme der regulären Wegzüge lässt sich in erster Linie durch die Rückkehrhilfeprogramme des Bundes erklären.

Aufgrund des Zuwachses bei den Asylgesuchen war das BFF gezwungen, seinen Haushalt aufzustocken und eine Erweiterung seines Jahreskredits von 1,2 Milliarden Franken um 300 Millionen zu beantragen<sup>63</sup>.

412 Personen, die als anerkannte Flüchtlinge in der Schweiz wohnten, wurde das Asyl entzogen, da sie keinerlei Gefahren mehr ausgesetzt waren. Ferner hob das BFF die kollektive provisorische Aufnahme von 10'926 Personen, überwiegend bosnische Staatsangehörige, auf<sup>64</sup>. Seit Beendigung des Krieges in Kosovo wird neu ankommenden Schutzsuchenden aus dieser Region keine kollektive provisorische Aufnahme mehr erteilt<sup>65</sup>.

62. Y. Brutsch, «Demandes en hausse, admissions en baisse. Tous les voyants sont au rouge», *Vivre ensemble*, Nr. 71, Februar 1999.

63. «La Suisse s'attend à l'arrivée de réfugiés serbes», *Le Temps*, 11. September 1999.

64. Bundesamt für Flüchtlinge, *Asylstatistik 1998*, BFF, Januar 1999.

65. «La levée de l'admission collective provisoire se prépare», *Le Temps*, 12. Juli 1999. Die kollektive provisorische Aufnahme wurde per 30. September 1999 ausgesetzt. Die Ausreisefrist für die betroffenen Personen dauert bis zum 31. Mai 2000.

## ❑ Volksabstimmung vom 13. Juni 1999 über das Asylgesetz

📖 JSDW 1998, «Revision des Asylgesetzes», S. 244–245.

📖 JSDW 1999, «Revision des Asylgesetzes», S. 172–175.

Wurde im *Jahrbuch 1999* im Zusammenhang mit der umfassenden Revision des Asylgesetzes, die 1993 begonnen und erst sechs Jahre später zum Abschluss gebracht worden war, noch von einem Entwurf mit «dauerhaftem Charakter» (S. 173) gesprochen, so muss man heute leider feststellen, dass dem trotz der Verabschiedung des neuen Gesetzes nicht so ist. Kaum war das Abstimmungsergebnis bekannt, wurden Stimmen laut, die eine zusätzliche Verschärfung der Bestimmungen forderten, sei dies auf dem Weg der Gesetzgebung oder im administrativen Bereich.

Eine der wohl wichtigsten Errungenschaften dieser Gesetzesrevision, deren grundlegende Züge in den letzten beiden Ausgaben des Jahrbuchs dargelegt worden sind<sup>66</sup>, war der kollektive Schutz von Gewaltflüchtlingen, welche neuerdings eine Aufenthaltsbewilligung der Kategorie S enthalten<sup>67</sup>. Die Asylkoordination Schweiz hat diese Neuerung zwar positiv bewertet, aber dennoch ein doppeltes Referendum gegen die im Dringlichen Bundesbeschluss und im Gesetzestext enthaltenen Bestimmungen lanciert<sup>68</sup>.

Die Kampagne im Vorfeld der Abstimmung war, wie immer in Ausländerfragen, äusserst lebhaft. In der Befürchtung, die von ihm ausgearbeitete Gesetzesrevision könnte verworfen werden, trat sogar das BFF an die Öffentlichkeit<sup>69</sup>. Das vorherrschende Thema im Abstimmungskampf war die Straffälligkeit von Asylbewerbern. Im Januar 1999 sorgte ein tragischer Vorfall (bei dem ein Lehrer aus dem Kanton St. Gallen vom Vater eines ausländischen Schülers getötet wurde<sup>70</sup>) für ein Aufflammen der Debatte, die bereits Ende 1997 begonnen hatte. Kurz darauf veröffentlichte die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) eine wissenschaftliche Studie über die «Kriminalität» von Asylbewerbern<sup>71</sup>. Die Studie untersuchte die wachsende Zahl der Asylsuchenden, die in den vergangenen drei Jahren von der Polizei aufgrund von Verstössen gegen das Strafgesetz registriert wurden, verneinte jedoch einen Zusammenhang mit der Zahl der in der Schweiz eingereichten Asylgesuche und insbesondere mit der Zunahme der neuen Gesuche. Gestützt auf Daten aus dem Kanton Zürich stellten die Forscher fest, dass es

66. Die Zeitschrift *Asylon* widmete ihre Ausgabe vom Juli 1999 einer ausführlichen Präsentation des Gesetzes nach der Abstimmung und der Inkraftsetzung.

67. «L'Alphabet des permis», *Vivre ensemble*, April 1999. Von den Befürwortern des Asylrechts wird darauf hingewiesen, dass es sich bei diesem Status nicht um eine grundlegende Neuerung handelt. Bereits 1993 kamen Flüchtlinge aus Bosnien dank der provisorischen Aufnahme, welche im Rahmen des Ausländergesetzes ausgesprochen wurde, in den Genuss eines ähnlichen Status. Der grosse Vorzug dieses Artikels liegt allerdings darin, dass er das Verfahren für die provisorische Aufnahme von Personen in der Schweiz vereinfacht und zudem eine automatische Familienzusammenführung ermöglicht.

68. Folgende Massnahmen wurden von den Verfechtern des Asylrechts abgelehnt: Die Aufhebung des Asylverfahrens für Gewaltflüchtlinge und das ausnahmslose Nichteintreten nach Ablauf des provisorischen kollektiven Schutzes sowie das ausnahmslose Nichteintreten bei Asylgesuchen von Personen, die keine Identitätspapiere vorweisen können oder die nach der illegalen Einreise inhaftiert wurden. Mit diesen Ausnahmebestimmungen werden mehrere Rechtsgrundsätze umgangen, die die Beziehungen zwischen Bürgern und Verwaltung regeln und eine gerechte Behandlung gewährleisten sollen. (Siehe dazu *Vivre ensemble*, Sonderausgabe, April 1999.)

69. «L'Office des réfugiés fait campagne en coulisses pour la nouvelle loi sur l'asile», *Le Temps*, 28. Mai 1999.

70. Die Tatsache, dass es sich bei dem Täter weder um einen Asylbewerber noch um einen Flüchtling handelte, änderte nichts an der Haltung der Öffentlichkeit gegenüber Personen aus der Balkanregion, von wo auch der Grossteil der Asylsuchenden stammt.

71. M. Eisner, M. Niggli und P. Manzoni (Hrsg.), *Asylmissbrauch durch Kriminelle oder kriminelle Asylsuchende? Zahlen, Fakten und Erklärungsansätze zur Kriminalität unter Asylsuchenden*, SFH, Bern, 1999.



sich bei 10 % der von der Polizei identifizierten Straffälligen um Asylbewerber handelte, und wiesen nach, dass die meisten dieser Asylsuchenden leichte Vergehen begangen hatten. Der Anwalt der SFH wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es sich bei den meisten Verstössen um Vergehen und nicht um Verbrechen handelte (als Verbrechen gelten Straftaten, die mit einer theoretischen Minimalstrafe von mindestens einem Jahr Zuchthaus geahndet werden). Vor allem in der deutschen Schweiz hätten die Medien diesen Unterschied nicht berücksichtigt<sup>72</sup> und damit zur Entstehung eines von Misstrauen und Furcht geprägten Klimas beigetragen<sup>73</sup>.

Allgemein ist man sich darüber einig, dass es sich um ein reelles Problem handelt, das nach konkreten Massnahmen nach dem Beispiel der SFH verlangt. Dabei sind ein umfassender Prozess des Nachdenkens und ein gemeinsames Vorgehen unabdingbar, wobei keinesfalls der Eindruck erweckt werden darf, eine Verschärfung der Regelungen im Asylbereich könnte zu einer Entspannung der Lage führen. Ausländer, die mit verbrecherischen Absichten in die Schweiz einreisen, wählen den jeweils geeigneten Aufenthaltsstatus aus: Als Asylbewerber, Touristen oder illegale Einwanderer. Verschiedene Beobachter vertreten die Ansicht, im Kampf gegen das Kleinverbrechen müsse vermehrt bei den Arbeitsbedingungen und der sozialen Einbindung angesetzt und insbesondere dafür gesorgt werden, dass junge Asylsuchende bei Familienangehörigen untergebracht werden können<sup>74</sup>.

Ein im Frühjahr 1999 erschienenes Buch versucht die Debatte über die «Ausländerkriminalität» in ein anderes Licht zu rücken<sup>75</sup>. Die Verfasser haben eine Untersuchung der schweizerischen Asylpolitik über zwei Jahrzehnte durchgeführt und vertreten die These, dass in der Asylpolitik ein präzises, jedoch nie ausdrücklich formuliertes Ziel verfolgt worden sei: Einerseits sollten Asylsuchende nach Möglichkeit davon abgehalten werden, in die Schweiz einzureisen, und andererseits sollte der offizielle Diskurs über die Schweiz als «Gastland» aufrechterhalten werden. Zu diesem Zweck hätten die Behörden, die sich mit neuen Formen der Asylsuche konfrontiert sahen, in der Schweiz Schutz suchende Personen nach und nach als «falsche Flüchtlinge», «Wirtschaftsflüchtlinge» und schliesslich als «kriminelle Flüchtlinge» taxiert. Einer der beiden Verfasser wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Familiennachzug verweigert, die Asylsuchenden am Arbeiten gehindert und schliesslich die magere Unterstützung gekürzt werde. Erstaunlich dabei sei nicht etwa die Tatsache, dass 10 % von ihnen als Kriminelle gelten, sondern dass dieser Anteil nicht höher liegt<sup>76</sup>. C. Tafelmacher fügte hinzu, es gehe nicht darum, [die Delinquenten] zu entschuldigen, sondern darum, sie nicht länger zu stigmatisieren, als sei die Delinquenz ein Teil ihrer Erbmasse<sup>77</sup>.

Die Debatte über das «abweichende Verhalten» von Asylsuchenden und Ausländern im Allgemeinen reicht jedoch über diese Abstimmung hinaus: Innerhalb

72. «Un requérant criminel n'est pas un requérant délinquant», Interview mit C. Levrat (SFH), *Le Temps*, 5. Juni 1999.

73. Zur Rolle der Medien siehe auch B. Bircher, «Medienanalyse», in M. Eisner, M. Niggli und P. Manzoni (Hrsg.), *Asylmissbrauch durch Kriminelle oder kriminelle Asylsuchende? Zahlen, Fakten und Erklärungsansätze zur Kriminalität unter Asylsuchenden*, SFH, Bern, 1999, S. 111–126.

74. «Asile et criminalité se confondent dans certains esprits. Et dans les faits?», *Le Temps*, 5. Juni 1999.

75. A. Maillard et C. Tafelmacher, «Faux réfugiés»? *La politique suisse de dissuasion d'asile 1979–1999*, Editions d'en Bas, Lausanne, 1999.

76. «Vingt ans de dissuasion d'asile en Suisse», *Le Temps*, 22. März 1999.

77. «Des réfugiés, on en fait des bêtes de zoo», *L'Hebdo*, 18. März 1999.

des EJPD wurde eine Arbeitsgruppe «Ausländerkriminalität» ins Leben gerufen<sup>78</sup>, welche die Situation analysieren und Vorschläge für Lösungen auf Bundes- und Kantonsebene ausarbeiten soll.

Die Debatte über die Delinquenz von Asylbewerbern schürt Befürchtungen vor dem Asylmissbrauch. Die gesamte Asylpolitik richtet sich nach der Devise «Die humanitäre Tradition weiterführen und zugleich Missbräuche des Asylrechts bekämpfen». Laut Gesetz gelten Asylsuchende ohne Identitätspapiere als Hauptverdächtige des Missbrauchs. Die NZZ spricht in diesem Fall von einer puren Behauptung und vertritt den Standpunkt, diese Definition sei schon insofern nicht haltbar, als sie sich auf lediglich 1 % aller Fälle anwenden lasse. Vielmehr sei sie als Ausdruck einer Gesetzgebung zu bewerten, die unter dem Druck des aktuellen Geschehens und der Emotionen mehr darauf angelegt sei, vor allem im Inland Zeichen zu setzen, als durch eine konsequente Durchführung des Gesetzes handfeste Lösungen zu bieten.<sup>79</sup>

Im Anschluss an diese Kampagne brachte die Abstimmung vom vergangenen 13. Juni ein eindeutiges Resultat hervor: Insgesamt 70,8 % der Stimmbürger hiessen die neuen Regelungen gut, in der deutschen Schweiz lag dieser Anteil noch etwas höher als in der Westschweiz. Zwar wurde verschiedentlich die Hoffnung gehegt, die erschütternden Bilder vom Kriegsgeschehen in Kosovo würden die Ablehnung einer Verschärfung der Massnahmen stärken, aber die Furcht vor einem unkontrollierten Flüchtlingszustrom gewann die Oberhand. Angesichts des eindeutigen Ausgangs der Abstimmung ist zu erwarten, dass weitere, über das Gesetz hinaus gehende Massnahmen zur Debatte stehen werden, um potenzielle Asylsuchende fern zu halten<sup>80</sup>. Die Tatsache, dass die Annahme der Gesetzesrevision mit der offiziellen Beendigung der Auseinandersetzungen zusammenfiel, dürfte zu einer Beruhigung der Situation beitragen (siehe folgenden Abschnitt).

#### ❑ *Aufnahme der Flüchtlinge aus Kosovo: Rückschaffungspolitik und Rückkehrhilfe*

Zusätzlich zu den durch das Gesetz und das Referendum vorgegebenen Fristen entstand aufgrund des Kriegsgeschehens und der Deportationen in Kosovo dringender Handlungsbedarf. Im Oktober 1998 fand ein plötzlicher Meinungsumschwung zugunsten des Asyls für Flüchtlinge aus Kosovo statt. Bis in den gemässigten Flügel der Schweizerischen Volkspartei wurde die Legitimität des Ansuchens um Schutz durch die Kosovo-Albaner anerkannt<sup>81</sup>. Ein Aufruf des Bundesrates zur Solidarität der Schweizer Bevölkerung mit den Kosovo-Albanern stiess auf offene Ohren und löste eine Welle der Grosszügigkeit gegenüber jenen Menschen aus, die den ethnischen Säuberungen entkommen waren<sup>82</sup>. Das BFF bemühte sich, möglichst rasch solide Informationen zum Thema zu liefern<sup>83</sup> und veröffentlichte mehrere Sonderbroschüren, welche einen Überblick über die Massnahmen zur Bewältigung des Zustroms von Asylsuchenden vermitteln.

78. «Les autorités créent une cellule „criminalité étrangère“», *Le Temps*, 15. September 1999; «Arbeitsgruppe befasst sich mit Ausländerkriminalität», *Neue Zürcher Zeitung*, 15. September 1999.

79. «„Ja, aber“ zur fünften Asylrechtsrevision», *Neue Zürcher Zeitung*, 9. Juni 1999.

80. «L'approbation de la loi sur l'asile ouvre la porte à de nouveaux durcissements», *Le Temps*, 14. Juni 1999.

81. «Asylpolitischer Echtfall», *Neue Zürcher Zeitung*, 21. Oktober 1998.

82. «L'approbation de la loi sur l'asile ouvre la porte à de nouveaux durcissements», Erklärung von C. Levrat (SFH), *Le Temps*, 14. Juni 1999.

83. «Augmentation des demandes d'asile – causes et conséquences», *Asylon spécial*, Nr. 4, November 1998, S. 1–32.

Zusatzinformationen über den internationalen politischen Kontext<sup>84</sup> und ein historischer Überblick über den Kosovo-Konflikt verdeutlichen die Komplexität der Problematik und die instabile politische Lage<sup>85</sup>.

Die Aufnahme der Flüchtlinge aus Kosovo stellt einen Wendepunkt in der Haltung der Behörden wie der Bevölkerung gegenüber Personen dar, die dem Krieg zu entkommen suchen. Jean-Daniel Gerber, der Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge, erklärte denn auch, das Boot könne nie voll sein, wenn es darum gehe, Personen Schutz zu bieten, die vor Gewalt und Verfolgung auf der Flucht sind<sup>86</sup>. Die Gründe für diesen Meinungsumschwung dürften in der starken militärischen Präsenz der westlichen Staaten im Kosovo-Konflikt, der Berichterstattung in den Medien und somit im guten Informationsstand der Bevölkerung über die Lage im Herkunftsland liegen, wobei die schmerzhafteste Debatte um die Rolle der offiziellen Schweiz in der Vergangenheit und die Analogien zur aktuellen Situation zweifellos ebenfalls eine Rolle spielten. Die Verabschiedung eines Gesetzes durch das Parlament, welches den Status des Gewaltflüchtlings verankerte, wurde den aktuellen Bedürfnissen in idealer Weise gerecht. Vor diesem Hintergrund sind auch die Geste der Bundespräsidentin, die in ihrem Flugzeug Kranke aus den Flüchtlingslagern in die Schweiz überführen liess, sowie die Grosszügigkeit zu bewerten, mit der die Bevölkerung Geld an die Hilfswerke spendete und teilweise ihre persönliche Mitarbeit anbot.

Im Februar 1999, als man mit Zehntausenden einreisenden Flüchtlingen rechnete, gaben die Kantone gar ihre Zustimmung zur Unterbringung der Kosovo-Albaner bei Familien<sup>87</sup>. Da bereits 200'000 Personen aus Kosovo in der Schweiz lebten, bestand eine grosse Kapazität zur Aufnahme weiterer Flüchtlinge. Als der Krieg seinen Höhepunkt erreicht hatte, willigte Bern auf Anfrage des UNHCR ein, 2500 Personen aus dem Lager von Stankovac in Mazedonien aufzunehmen. Um den Familiennachzug zu erleichtern, erhielten diese Personen die Erlaubnis, ein Asylgesuch einzureichen<sup>88</sup>. Mittlerweile hatte sich im Kriegsgebiet ein humanitäres Desaster entwickelt, dessen Ausmass sogar die Befürchtungen des UNHCR übertraf<sup>89</sup>. Fortan setzte sich der Bund primär im Rahmen der Hilfe vor Ort ein, insbesondere bei der Betreuung der Flüchtlinge, die in den Lagern in den angrenzenden Ländern eintrafen.

Im April jedoch begann der Eifer zu erlahmen: Die Unterbringung bei Familienmitgliedern wurde nur bei Überlastung der Aufnahmezentren und der öffentlichen Unterkünfte bewilligt<sup>90</sup>. In der Tat kamen bei der Anwendung dieses Prinzips Zweifel auf: Den Flüchtlingen wurde die Unterbringung bei Familienangehörigen verweigert, um den Schlüssel für die Verteilung der Flüchtlinge auf die Kantone nicht zu verändern. Am Ende des Monats bezog der Bundesrat Stellung: Das Bundesamt für Ausländerfragen (BFA), welches die Ausgabe von Visa an Personen aus Kosovo in der Befürchtung suspendiert hatte, diese Personen würden anschliessend nicht mehr ausreisen wollen, sollte künftig Minderjähri-

84. *Asyl Schweiz: Ein Überblick über den Asylbereich*, BFF, Bern, 1998–99, S. 1–32; *Migration, Flucht, Asyl: Ursachen, Probleme und Lösungsansätze*, BFF, Bern, 1998–1999, S. 1–32.

85. «L'afflux des requérants kosovars et comment y faire face», *Asylon spécial*, Nr. 5, Februar 1999, S. 1–20.

86. «M. Réfugiés: l'homme qui vomit les tièdes», *L'Hebdo*, Nr. 19, 12. Mai 1999.

87. «L'hébergement des Kosovars dans les familles fait un pas de géant», *Le Courrier*, 13. Februar 1999.

88. «Auswahl von Kosovo-Flüchtlingen in Stankovec I», *Neue Zürcher Zeitung*, 3. Mai 1999.

89. «Près de 600'000 réfugiés aux portes du Kosovo. Que faire?», *Le Temps*, 21. April 1999.

90. «Les Kosovars de Suisse pourront héberger les leurs», *Le Temps*, 13. April 1999.

gen, Kranken, Kriegsverletzten, schwangeren Frauen und pflegebedürftigen Betagten wieder ein Visum ausstellen können, sofern sie in der Schweiz auf die Unterstützung von Verwandten zählen konnten, die für den Familiennachzug in Frage kamen, d.h. Inhaber einer Niederlassungsbewilligung der Kategorie C oder anerkannte Flüchtlinge mit einer Bewilligung der Kategorie B. 50'000 Kosovo-Albaner, die im Rahmen der provisorischen kollektiven Aufnahme eingereist waren oder Arbeitnehmer mit einer Bewilligung der Kategorie B wurde demnach der Anspruch auf Familiennachzug verweigert<sup>91</sup>. Überhaupt wurde die Familienzusammenführung nur dann bewilligt, wenn die Person, die Flüchtlinge bei sich aufnahm, in der Lage war, diese auch unterzubringen und für ihre Bedürfnisse aufzukommen<sup>92</sup>.

Kosovo-albanische Familien in der Schweiz, die sich auf die Schweizer Behörden verlassen hatten und ihre Angehörigen zu sich holen wollten, kämpften gegen die administrativen Hürden an<sup>93</sup>. Die SFH bedauerte den Mangel an Klarheit bei den Anweisungen, war jedoch nicht in der Lage, ein Informationsschreiben zu verschicken, da sie befürchtete, die Angesprochenen damit in die Irre zu führen. Sie beantragte daher eine Bewilligung für in der Schweiz lebende Kosovo-Albaner, ungeachtet ihres Statuts, Ehegatten und Kinder aufzunehmen, wie sie bereits im Bosnien-Konflikt gewährt worden war. Die SFH wies ausserdem darauf hin, dass es sich um 20'000 bis 30'000 Personen handeln würde, und nicht um 300'000 wie von offizieller Stelle behauptet<sup>94</sup>. Angesichts der herrschenden Unklarheit wurde befürchtet, dass zahlreiche Personen auf rechtswidrige Mittel zurückgreifen könnten.

Besonders in der Frage des Familiennachzugs wurde heftige Kritik an der Haltung des Bundesrates laut<sup>95</sup>. Am sichtbarsten trat diese Kritik in Genf zu Tage, wo sich rund 3000 Personen, angeführt von Genfer Politikern, zu einer Kundgebung versammelten. Guy-Olivier Segond, Mitglied der Genfer Kantonsregierung, kritisierte die Doppelmoral der Bundesbehörden und forderte sie auf, künftig ihren Worten auch Taten folgen zu lassen<sup>96</sup>. Mitte Mai berichtete die Presse, die behördlichen Abläufe seien mittlerweile verbessert worden; allerdings weise die Koordination zwischen dem BFF (zuständig für die Einreise der Flüchtlinge aus Stankovac) und dem BFA (zuständig für die Ausstellung von Visa) nach wie vor Mängel auf<sup>97</sup>. Erstmals beschloss der Bundesrat, Armeeeinheiten für die Betreuung der Flüchtlinge in den Schweizer Aufnahmezentren aufzubieten. Das Engagement des Bundes bei der Hilfe vor Ort wurde im Rahmen humanitärer Einsätze fortgeführt, und zwar nicht nur in Zusammenarbeit mit dem IKRK, sondern auch über die DEZA, mit dem Risiko, dass sich die beiden Ansätze konkurrenzieren<sup>98</sup> und gegenseitig beeinträchtigen könnten.

Die Schweiz setzte ihr Engagement im Kosovo fort und bewilligte einen Betrag von 148 Millionen Franken für den Wiederaufbau des Landes. Zudem wurde ein

91. «Accueil des réfugiés kosovars: la Suisse ne facilite pas le regroupement familial», *Le Temps*, 29. April 1999; «Les faux-semblants d'une générosité vantée par Berne», *Le Courrier*, 23. April 1999.

92. «Visa nur für Härtefälle», *Tages-Anzeiger*, 29. April 1999.

93. «Les illusions brisées des Kosovars de Suisse», *Le Temps*, 1. Mai 1999.

94. «Les Kosovars de Suisse devront attendre des directives claires», *Le Courrier*, 2. Mai 1999.

95. «Accueil des Kosovars en Suisse. Le jour de la honte», *Le Courrier*, 30. April 1999.

96. «Huguenots ou Kosovars: Genève s'affirme comme terre d'asile», *Le Temps*, 5. Mai 1999; «Guy-Olivier Segond: „Mettre en accord le discours et la pratique“», *Le Courrier*, 5. Mai 1999.

97. «Toujours plus de Kosovars gagnent la Suisse avec un visa de tourisme», *Le Temps*, 15. Mai 1999.

98. «L'opération Focus dévoile les ambiguïtés de la politique étrangère de la Confédération», *Le Temps*, 14. Mai 1999.

Kontingent freiwilliger Armeeingehöriger vor Ort entsandt, welches beim Wiederaufbau der zivilen Infrastrukturen, für Transporte und die Versorgung eingesetzt wurde. Ferner leistete der Bund einen finanziellen Beitrag an die Minenräumung, unterstützte die Errichtung demokratischer und juristischer Institutionen und verstärkte die Hilfe vor Ort. Allgemein wurde erhofft, dass mit dieser Art von Interventionen die Flüchtlinge davon abgehalten werden können, in der Schweiz um Asyl nachzusuchen (siehe dazu das Unterkapitel «Prävention von Migrationsbewegungen»).

Parallel dazu plante das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Rückführung von rund 50'000 provisorisch aufgenommenen Personen. Dabei wurde teilweise auf die im Bosnienkonflikt gemachten Erfahrungen zurückgegriffen: In einer ersten Phase wurde versucht, mit Unterstützungsleistungen in Form von finanziellen Beträgen und Baumaterial die Flüchtlinge zur freiwilligen Rückkehr zu ermutigen. In der zweiten Phase, welche mit der Aufhebung der provisorischen Aufnahme beginnt, wird eine Frist von drei Jahren für die Rückkehr in den Kosovo gewährt<sup>99</sup>.

Mit der offiziellen Beendigung der Kriegshandlungen ging Bern Anfang Juli 1999 bei der Erteilung von Visa an Kosovo-Albaner relativ rasch wieder zur gewohnten restriktiven Haltung über und verlangte eine Zusicherung dafür, dass die Rückkehr innerhalb von drei Monaten erfolgt.

Nachdem die Notsituation, die mit der Aufnahme der Kosovo-Albaner entstanden war, entschärft werden konnte, sah sich die Schweiz gezwungen, das politische Vorgehen hinsichtlich der Behandlung der aufgenommenen Personen zu definieren. In der Folge entwickelte sich eine scharfe Polemik, die durch die Absicht des Bundes, die Attraktivität der Schweiz zu verringern, hervorgerufen wurde. Der Bundesrat, der die Aufnahmekapazität für Asylsuchende auf 60'000 Personen pro Jahr veranschlagt hatte, äusserte die Befürchtung, dass die Akzeptanz in der Bevölkerung bei einer Überschreitung dieser Zahl rasch abnehmen könnte, und wies ferner darauf hin, dass 10% der kosovo-albanischen Bevölkerung in der Schweiz Zuflucht gefunden hätten. Das EJPD fasste verschiedene Massnahmen ins Auge, um den Zugang der Flüchtlinge zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheits- und zum Bildungswesen zu beschränken.

Zu Herbstanfang beschloss die Regierung denn auch ein Arbeitsverbot von einem Jahr (anstatt der bisherigen drei Monate) für Asylbewerber oder provisorisch aufgenommene Personen. Sie berief sich dabei auf Artikel 9 des neuen Gesetzes, welches in Ausnahmesituationen die Möglichkeit zur Abweichung von rechtlichen Bestimmungen vorsieht. Diese Vorschläge, die im Juli erstmals vorgelegt wurden<sup>100</sup>, lösten im September 1999 unter den Kantonen heftige Reaktionen aus<sup>101</sup>. Von diesen ausserordentlichen Massnahmen waren all jene Personen betroffen, die nach dem 1. September 1999 in die Schweiz einreisten. Vor diesem Datum aufgenommene Personen erhielten ein «normales» Arbeitsverbot von drei bis sechs Monaten und konnten ein Ausbildungsprogramm absolvieren<sup>102</sup>.

99. «Berne injecte 148 millions et 160 soldats pour redresser le Kosovo», *Le Courrier*, 24. Juni 1999.

100. «Les cantons refusent de priver les réfugiés du droit au travail», *Le Temps*, 2. Juli 1999.

101. «Ruth Metzler trouve un soutien pour priver les Kosovars du droit au travail», *Le Temps*, 20. August 1999.

102. «Befristetes Arbeitsverbot für Asylbewerber», *Neue Zürcher Zeitung*, 26. August 1999.

Zusätzlich zu dieser Ausnahmeregelung schlug der Bundesrat nur zwei Monate nach der Genehmigung des Gesetzes durch das Volk eine Änderung vor, die es ihm erlauben sollte, die Dauer des Arbeitsverbots für Asylbewerber und für Personen, die sich aufgrund einer vorübergehenden oder kollektiven Aufnahme in der Schweiz befanden, nicht nur in Ausnahmesituationen, sondern auch unter normalen Umständen selbständig festsetzen zu können. Zur Verringerung der Attraktivität der Schweiz werden noch weitere Massnahmen geprüft, etwa im Rahmen der Unterstützungsleistungen oder im verfahrenstechnischen Bereich.

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Asylgesetzes, welches eine Verringerung der Bundesbeiträge an die von den Kantonen ausgerichteten Unterstützungszahlungen für die Asylbewerber vorsieht, schlug der Kanton Bern die Einführung eines Bonus-Malus-Systems ein, bei welchem die Höhe der Zahlungen vom Verhalten des einzelnen Asylbewerbers abhängig gemacht wird: Weniger disziplinierte Asylsuchende sollen bis zu einem Drittel weniger Geld erhalten als andere, die aktiv mit den Behörden zusammenarbeiten<sup>103</sup>. Dieser neue Vorschlag wurde vom Bundesrat, der sich mit noch restriktiveren Szenarien als das Berner System befasst hatte, positiv aufgenommen<sup>104</sup>.

Das im Hinblick auf die bevorstehenden eidgenössischen Wahlen gespannte politische Klima wurde auch weiterhin durch die Asyldebatte massgeblich geprägt. Ende Juni berichtete die Westschweizer Tagespresse, der Bundesrat werde durch einige Deutschschweizer Kantone, die der Integration der Flüchtlinge ablehnend gegenüberstanden, unter Druck gesetzt<sup>105</sup>. Besonders umstritten war dabei die Frage, ob jugendliche Kosovo-Albaner durch die Einschulung integriert werden sollten. Die Kantone Aargau, Thurgau und Schwyz wollten eine weitere Belastung ihrer Schulsysteme vermeiden und ein Netzwerk mit albanischen Lehrkräften errichten. In der französischen Schweiz reagierte die Öffentlichkeit ganz anders: Die kantonalen Schulbehörden bemühten sich, Übergangslösungen auszuarbeiten, die sich allerdings aufgrund der mangelnden Koordination zwischen den Kantonen voneinander abhoben. Das Ziel dieser Übergangslösungen war es jedoch, die Kinder innerhalb eines angemessenen zeitlichen Rahmens in die normalen Klassen einzugliedern<sup>106</sup>. Die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren hatte sich für eine getrennte Einschulung von Kindern von Asylbewerbern während 12 bis 15 Monaten ausgesprochen<sup>107</sup>, ohne sich jedoch über die Bewältigung des Sprachproblems in dieser ersten Zeit zu äussern. Die Städte Luzern und Rorschach, die die Frage auf diese Weise lösen wollten, wurden von der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) kritisiert. Ihre Vorgehensweise wurde als «neue Apartheid» verurteilt. Die EKR vertrat die Ansicht, dass man den Befürchtungen der Eltern nicht durch politische, sondern durch pädagogische Lösungen Rechnung tragen müsse<sup>108</sup>.

103. «Belohnung für „brave“ Asylbewerber», *Berner Zeitung*, 20. September 1999.

104. «„Bons“ et „mauvais“ requérants d'asile: le tri séduit Berne», *Le Temps*, 1. Oktober 1999.

105. In *Le Temps*, 28. Juni 1999.

106. «Les écoles romandes se préparent à accueillir les enfants du Kosovo», *Le Temps*, 6. Mai 1999; «La Ville débloque 150'000 francs pour les enfants kosovars», *Le Courrier*, 17. Juni 1999.

107. «Separate Schulung von Flüchtlingskindern aus Kosovo», *Neue Zürcher Zeitung*, 15. Juli 1999.

108. *Des classes séparées?*, dossier sur les demandes politiques de ségrégation des enfants parlant une langue étrangère à l'école, CFR, Berne, 1999. Die EKR kritisiert, dass bei den Kindern zu oft die Staatsangehörigkeit im Vordergrund stehe. Dies könne zu absurden Situationen führen, etwa dann, wenn Kinder, die die deutsche Sprache bereits beherrschen, in Klassen für Ausländer geschickt werden.



## □ Zusammenarbeit mit der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten

Im Mai 1999 trat in der Europäischen Union der Vertrag von Amsterdam in Kraft. Damit wurde für die Union ein neuer Kompetenzbereich mit dem Titel «Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken im Zusammenhang mit dem freien Personenverkehr» geschaffen. Nach Ablauf einer Frist von fünf Jahren, gerechnet ab dem Datum der Ratifizierung des Vertrags, werden die Kompetenzen auf diesem Gebiet durch die Schaffung eines «Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts» an die Union übergeben. Die Entscheidungen bedürfen der qualifizierten Mehrheit und werden in Übereinstimmung mit dem Europäischen Parlament getroffen. Mit dem Vertrag von Amsterdam wird das Schengener Abkommen in das EU-Recht eingegliedert. Damit will die EU auch in der Asylpolitik für eine Harmonisierung sorgen<sup>109</sup>.

Nach wie vor bereut die Schweiz, in dieser Frage gegenüber der EU eine Ausseiterrolle zu spielen. Dies wird in den Erklärungen offizieller Vertreter immer wieder deutlich. Auf offizieller Seite ist man der Ansicht, dass die überdurchschnittliche Zahl von Asylbewerbern in der Schweiz in erster Linie darauf zurückzuführen ist, dass die Schweiz nicht in allen Bereichen der europaweiten Harmonisierungsbestrebungen teilnehmen kann. Dabei wird jedoch der mässige Erfolg des Dubliner Abkommens<sup>110</sup> auf europäischer Ebene, bedingt durch das noch immer nicht funktionsfähige System EURODAC, nur zu leicht in den Hintergrund gerückt. Laut dem Direktor des BFF könnte die Annäherung zwischen der schweizerischen und der gesamteuropäischen Politik auf diesem Gebiet auch andere Formen annehmen. Das BFF konzentriert sich dabei auf die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber, bei denen Unterschiede zwischen der Schweiz und zahlreichen Mitgliedsländern der EU bestehen, und hat bereits Angleichungsbestrebungen in diesem Bereich angekündigt<sup>111</sup>.

Die bilateralen Verhandlungen, eine unabdingbare politische Voraussetzung für Verhandlungen auf diesem Gebiet, sind mittlerweile zwar abgeschlossen (siehe dazu das Unterkapitel «Aufnahmepolitik und Bilaterale Verträge»), dennoch sind sich die Juristen nicht einig, ob bilaterale Gespräche im Asylbereich, der zurzeit innerhalb der EU eine bedeutende Entwicklung durchläuft, überhaupt relevant sind.

Die 1998 mit den Nachbarstaaten geschlossenen Verträge sind noch immer nicht in Kraft. Italien hat jedoch versprochen, die Anwendung des 1998 mit der Schweiz beschlossenen Rückübernahmeabkommens voranzutreiben, auch wenn die Ratifizierung durch das italienische Parlament noch aussteht<sup>112</sup>.

109. «Flüchtlingspolitik der EU gewinnt Gestalt. Die Schweiz am Rand eines europäischen Asylraums», *Neue Zürcher Zeitung*, 6. September 1999; J. van Buren, «Quand l'Union européenne s'entoure d'un cordon sanitaire», *Le Monde diplomatique*, Januar 1999.

110. Das Dubliner Abkommen, welches die Zuständigkeit für ein innerhalb der Europäischen Union eingereichtes Asylgesuch festlegt, trat am 1. September 1997 in Kraft. Die Lancierung des für die Umsetzung des Abkommens unabdingbaren Instruments, nämlich der Datenbank für den Vergleich digitaler Fingerabdrücke EURODAC, ist jedoch noch immer nicht erfolgt (siehe *Jahrbuch 1999*, S. 176).

111. «Liberaler Parteitag im Zeichen der Aussenpolitik. BFF-Direktor: Härtere Gangart bei Asylpolitik unausweichlich», *Neue Zürcher Zeitung*, 13. September 1999.

112. «La Suisse et l'Italie veulent accélérer le refoulement des clandestins», *Le Temps*, 6. Juli 1999.

## □ Prävention von Migrationsbewegungen

Die Schweiz ist bestrebt, auf politischem Weg Vorkehrungen gegen Migrationsbewegungen zu treffen, und folgt damit einem weltweiten Trend<sup>113</sup>. Dabei wird davon ausgegangen, dass Migrationsbewegungen in einem engen Zusammenhang mit den Nord-Süd- bzw. den Ost-West-Beziehungen und mit der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung stehen. Im Rahmen einer kohärenten Strategie zur Entwicklungszusammenarbeit, zur Konfliktverhütung und zur Verteidigung der Menschenrechte will man gezielt auf die Ursachen der Migration Einfluss nehmen und so den Migrationsdruck verringern<sup>114</sup>.

Die Jahreskonferenz der DEZA von 1999 befasste sich denn auch mit der Beziehung zwischen Zusammenarbeit und Migration<sup>115</sup> und kam zum Schluss, das ein klares Engagement im Kampf gegen die Armut und zur Wahrung der Menschenrechte die einzig mögliche Antwort darstellt, wenn auch verschiedene politische Zielsetzungen zeitweise miteinander im Konflikt stehen können. Der Bundesrat will künftig im Rahmen zwischenstaatlicher Verträge gewisse Vorgaben formulieren und damit einen gewissen Druck zur Einhaltung der Menschenrechte ausüben.

Eine weitere Strategie zur Förderung der Menschenrechte besteht darin, die Arbeit der Justiz effektiver zu gestalten und sicherzustellen, dass Verbrechen gegen die Menschlichkeit auch tatsächlich bestraft werden. Aus diesem Grund leistet die Schweiz mit der Entsendung von Polizeiermittlern und Gerichtsmedizinern einen aktiven Beitrag bei der Sicherstellung von Beweismaterial in Kosovo. Auch in Rwanda ist die Schweiz im Rahmen eines aufsehenerregenden Gerichtsverfahrens daran beteiligt, der Gerechtigkeit Geltung zu verschaffen. Der ehemalige Bürgermeister der Stadt Mushubati wurde vom Militärgericht in Lausanne wegen Kriegsverbrechen zu einer lebenslänglichen Gefängnisstrafe verurteilt. Er war nachweislich am Genozid gegen die Tutsi im Jahr 1994 beteiligt und hatte dabei gegen die Genfer Übereinkommen zum Schutz der Zivilbevölkerung verstossen<sup>116</sup>. Dieses Urteil ist nicht nur für die rwandische Bevölkerung von grosser Bedeutung, der damit Gerechtigkeit widerfahren ist, sondern wirkte sich auch auf die öffentliche Meinung in der Schweiz aus, die einen konkreten Einblick in die dramatischen Umstände erhielt, vor der die Asylsuchenden geflohen waren. Im Herbst wird ein zweites Verfahren eröffnet, da die Verteidigung gegen das Urteil Berufung eingelegt hat.

## □ Informationspolitik des BFF

Das Bundesamt für Flüchtlinge intensivierte seine Informationspolitik durch die Schaffung einer Website ([www.odr.admin.ch/deutsch](http://www.odr.admin.ch/deutsch)) sowie durch die Veröffentlichung einer Serie von drei Broschüren und einer Diareihe, die die Exil- und Migrationsproblematik veranschaulichen sollen<sup>117</sup>. *Asyl Schweiz: Ein Überblick*

113. Die Bekämpfung der Ursachen für Migrationsbewegungen durch eine Koordinierung der Aussenpolitik und eine vermehrte Zusammenarbeit war eines der Themen, die anlässlich des europäischen Gipfeltreffens im Oktober 1999 in Finnland debattiert wurden.

114. A. Wimmer, *Flüchtlingsaussenpolitik und Migrationsprävention*, Schweizerisches Forum für Migrationsfragen, Neuenburg, 1995; J. Kerlen und A. Wimmer, *Migrationssteuerung. Zur Entwicklung eines politischen Konzepts in Deutschland, Frankreich, Schweden und der Europäischen Union*, Schweizerisches Forum für Migrationsfragen, Neuenburg, 1997.

115. «Migrationsursachen im Visier der Aussenpolitik», *Neue Zürcher Zeitung*, 3. September 1999.

116. «Coupable de crimes de guerre et d'assassinat, le maire rwandais est condamné à la perpétuité», *Le Temps*, 1. Mai 1999.

117. Zu bestellen beim BFF, 3003 Bern-Wabern, Tel.: 031/325 92 53, Fax: 031/325 86 82.

über den Asylbereich gibt einen umfassenden Überblick über den Asylbereich und über die Grundzüge der schweizerischen Asylpolitik; *Migration, Flucht, Asyl: Ursachen, Probleme und Lösungsansätze* legt die zahlreichen und tief greifenden Gründe für Exil- und Migrationsbewegungen dar, und in *Migration, Flucht, Asyl: Asylrecht und Asylpraxis in der Schweiz* schliesslich werden die juristischen Grundlagen für die Gewährung von Asyl und für die vorübergehende Aufnahme in der Schweiz präsentiert.

Jean-Daniel Gerber, der Direktor des BFF, weist im Vorwort zu dieser Asylserie darauf hin, dass die Vorurteile, die mangels Kenntnis der Umstände entstehen, in mehr als einer Hinsicht Schaden anrichten können, und stellt fest, dass die Asylfrage in der Schweiz durch zahlreiche Vorurteile belastet ist. Mit diesen Veröffentlichungen will das BFF jedem Bürger umfassende Informationen zu diesem Thema bieten.

### 5.3.2. MIGRATIONSPOLITIK

Die Migrationspolitik umfasst einerseits die Zulassungspolitik und andererseits die Ausländerpolitik. Im vergangenen Jahr rückte die Debatte über die Zulassung, die traditionellerweise die politische Szene beherrscht, etwas in den Hintergrund und schuf Platz für eine Erneuerung der Diskussion über die politische Haltung gegenüber den in der Schweiz niedergelassenen Ausländern. Dabei wurde ein klarer Schritt in Richtung einer echten Integrationspolitik gemacht, die bis anhin fehlte.

#### □ *Einwanderer in der Schweiz*

Im Gegensatz zu den Asylstatistiken, die ständigen und sprunghaften Veränderungen unterliegen, lassen die Einwanderungszahlen heute insofern auf eine Stabilisierung der Lage schliessen, als es sich bei der Einwanderung um ein langfristiges Phänomen handelt. In Anbetracht des Jahrhundertwechsels scheint ein kurzer Überblick über die Lage der in der Schweiz niedergelassenen ausländischen Bevölkerung angebracht. Dieser soll das Verständnis für Fragen der Zulassung und ihre Tragweite fördern, zumal sich in nächster Zukunft tief greifende Veränderungen abzeichnen.

Dabei dürften vor allem zwei politische Vorhaben, die sich ihrem Abschluss nähern, die Migrationspolitik der Schweiz nachhaltig beeinflussen: Zum einen handelt es sich dabei um die Verabschiedung der bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, welche den freien Personenverkehr für EU-Staatsbürger regeln, durch die Eidgenössischen Räte im September 1999, und zum anderen um das neue Gesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern, welches zurzeit von der Bundesverwaltung erarbeitet wird; ferner handelt es sich aber auch um die Implementierung der Integrationspolitik, für die das Parlament im Juni 1998 grünes Licht gegeben hatte.

Auf der Basis kürzlich vom Bundesamt für Statistik (BFS)<sup>118</sup> veröffentlichter Informationen soll hier ein Überblick über die in der Schweiz niedergelassene ausländische Bevölkerung sowie über ihre Entwicklung in den 90er Jahren (Zusammensetzung nach Staatsbürgerschaft, Art der Niederlassungsbewilligung,

118. *Migration und ausländische Bevölkerung in der Schweiz 1997*, BFS, Neuenburg, 1998.

Alter, Geschlecht und wirtschaftlicher Tätigkeit) gegeben werden. Dieser Überblick wird mit Daten über die Bevölkerungsbewegung und insbesondere über Zu- und Wegzug von Ausländern illustriert sowie durch Rückschlüsse auf Massnahmen im Bereich der Zulassungspolitik ergänzt.

Dabei müssen zwei den Statistiken zugrunde liegende Konzepte voneinander unterschieden werden: Als Ausländer gelten alle Personen, die nicht Schweizer Staatsbürger sind; die Einwanderer hingegen werden definiert als im Ausland geborene Personen. Daraus lässt sich ableiten, dass das juristische Kriterium der Staatsangehörigkeit sich nicht in allen Fällen mit dem sozialen Kriterium der Migration deckt. Zwar ist der Anteil der im Ausland geborenen Personen (unabhängig von der Staatsangehörigkeit) gemäss der letzten eidgenössischen Volkszählung von 1990 mit 20,3 % höher als jener der Personen mit einem ausländischen Pass (19,4 %, unabhängig vom Geburtsort), dennoch beziehen sich die Statistiken ausschliesslich auf das juristische Kriterium der Staatsbürgerschaft und geben somit nur zum Teil Aufschluss über die Migration.

Der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung lag 1997 bei 19,4 %, damit liegt die Schweiz im europäischen Vergleich hinter Luxemburg und Liechtenstein auf einem der vordersten Plätze. 57 % der Ausländer stammen aus den EU- und EFTA-Ländern. Nahezu die Hälfte aller Ausländer lebt seit über 15 Jahren in der Schweiz oder wurde hier geboren, ein Drittel von ihnen lebt sogar seit über 30 Jahren hier oder wurde in der Schweiz geboren. Insgesamt sind 93 % der in der Schweiz wohnhaften ausländischen Bevölkerung im Besitz einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung.

Bei der Herkunft der Einwanderer werden seit den 50er Jahren progressive Veränderungen festgestellt, allerdings hat sich diese Entwicklung in den 90er Jahren stark beschleunigt: Stammten 1990 noch 48,5 % der Einwanderer aus den Nachbarländern, so waren es sieben Jahre später nur noch 38,2 %.

**Tabelle 17 : Ständige Wohnbevölkerung (1990–1997)**

	1990	1997
Gesamt	6 750 693	7 096 465
Schweizer	5 623 584	5 721 307
Ausländer (in absoluten Zahlen)	1 127 109	1 375 158
Ausländer (in %)		
BRD	7.5	7.0
Österreich	2.6	2.1
Spanien	10.4	6.9
Frankreich	4.6	4.1
Italien	33.8	25.0
Portugal	7.6	10.0
Ex-Jugoslawien	12.5	23.0
Türkei	5.8	5.8
Europa, andere Länder	15.2	16.1
Afrika	1.8	2.3
Nord- und Südamerika	2.6	3.1
Asien, Ozeanien, Staatenlose	3.6	4.4

Quelle: *Migration und ausländische Bevölkerung in der Schweiz 1997*, BFS, Neuenburg, 1998.

Das Durchschnittsalter der ausländischen Bevölkerung liegt deutlich tiefer als jenes der Schweizer. Einer von fünf Jugendlichen unter 20 Jahren ist Ausländer,

mehr als die Hälfte der jungen Erwachsenen zwischen 20 und 39 Jahren stammen aus dem Ausland (55,5 %), gegenüber weniger als einem Drittel Schweizer (27,8 %). Der Anteil der älteren Personen über 65 Jahre gemessen an der aktiven Bevölkerung liegt bei den Ausländern bei 7 %, bei den Schweizern hingegen bei 29 %.

Die ausländische Bevölkerung weist, auch bei den höheren Altersgruppen, einen Männerüberschuss auf (bei den Ausländern kommen auf 120 Männer 100 Frauen, bei den Schweizern sind es 91 Männer auf 100 Frauen). Diese Übervertretung der Männer geht jedoch mit den Familienzusammenführungen laufend zurück.

Betrachtet man die Eheschliessungen aus dem Jahr 1997, so lässt sich feststellen, dass beinahe einer von fünf Schweizern (19 %) eine Ausländerin und eine von zehn Schweizerinnen (9 %) einen Ausländer geheiratet hat. Mit 1,4 % ist die Einbürgerungsrate in der Schweiz eine der niedrigsten in ganz Europa.

Der Zuwachs der Wohnbevölkerung ist ausschliesslich durch den Geburtenüberschuss bedingt, an dem die ausländische Bevölkerung einen massiven Anteil hat. Hingegen ist der leichte Zuwachs der Bevölkerung mit Schweizer Pass auf die Einbürgerung von Ausländern zurückzuführen.

Die Ausländer stellen 25 % der erwerbstätigen Bevölkerung in der Schweiz, wobei der Beschäftigungsgrad der Ausländer in allen Altersgruppen und bei beiden Geschlechtern markant höher liegt als bei den Schweizern (70,5 % gegenüber 60,3 %). Die Zahl der Saisoniers, Grenzgänger und Personen mit kurzfristigen Bewilligungen ging im Laufe der 90er Jahre stark zurück, demgegenüber wurde eine Zunahme der auf ein Jahr befristeten und ständigen Bewilligungen verzeichnet. In den 90er Jahren wurde in der Schweiz erstmals ein markanter Anstieg der Arbeitslosigkeit von 1,1 % im Jahr 1991 auf 5,1 % im Jahr 1997 verzeichnet. Die Arbeitslosigkeit unter der ausländischen Bevölkerung ist dreimal so hoch wie unter den Schweizern (10,5 % gegenüber 3,6 %).

Mehrere dieser Veränderungen lassen darauf schliessen, dass sich die arbeitsbedingte Migration allmählich hin zu einer bevölkerungsbedingten Migration entwickelt. Dieser Übergang impliziert einen tiefgreifenden Wandel: Die Migration lässt sich nicht mehr über das soziale Phänomen Arbeit erklären, sondern muss anhand der ethnischen, nationalen und sogar religiösen Zugehörigkeit der im Land ansässigen ausländischen Bevölkerungsgruppen definiert werden. Dies führt dazu, dass die grundlegenden Prinzipien, die das langfristige Zusammenleben dieser Bevölkerungsgruppen unterschiedlicher Herkunft regeln, neu formuliert werden müssen.

#### *Zulassungspolitik: Die bilateralen Verträge*

 **JSDW 1999**, «Zulassungspolitik», S. 176–177.

Die politischen Arbeiten im Bereich der Migrationspolitik sind nach wie vor im Gange. Die wichtigste Entwicklung auf diesem Gebiet im vergangenen Jahr war zweifellos die Paraphierung der bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der Europäischen Union im Juni 1999.

Einer dieser bilateralen Verträge regelt den freien Personenverkehr für Bürger aus der Schweiz und den EU-Staaten und wird somit zu grundlegenden Veränderungen in der schweizerischen Aufnahmepolitik führen. Künftig werden Per-

sonen mit Schweizer oder EU-Staatsangehörigkeit Wohnsitz und Arbeit innerhalb der EU und der Schweiz frei wählen können. Dieses Recht kann notfalls auf gerichtlichem Weg durchgesetzt werden, womit dem derzeitigen Ermessensspielraum der Behörden gegenüber Ausländern ein Ende gesetzt wird<sup>119</sup>.

Der im Namen dieses Vertrags enthaltene Begriff «freier Personenverkehr» macht jedoch die Tragweite dieses Abkommens nur zum Teil deutlich: Neben den Zulassungsmodalitäten legt der Vertrag nämlich auch Prinzipien für die Behandlung von aus den Vertragsstaaten stammenden Personen fest. Dabei gilt der Grundsatz, dass diese Personen gegenüber den Bürgern des jeweiligen Landes nicht benachteiligt werden dürfen. Diese Gleichbehandlung erstreckt sich von arbeitsrechtlichen Fragen bis hin zu den Grundrechten. Die Inkraftsetzung und Anwendung des Vertrags erfolgt schrittweise. Nach sieben Jahren kann eine der Parteien vom Vertrag zurücktreten, womit allerdings die sechs anderen bilateralen Verträge ebenfalls hinfällig würden.

Im September hatte das Parlament über die bilateralen Verträge zu befinden. Da jedoch das Parlament nicht befugt war, die Vertragsbestimmungen abzuändern, galt das Hauptaugenmerk den flankierenden Massnahmen, die ausschliesslich Bestandteil des schweizerischen Rechts bilden und allfällige negative Begleiterscheinungen des freien Personenverkehrs, insbesondere einen etwaigen Druck auf das Lohnniveau, mildern sollen. Nach zähen Verhandlungen, in denen die Vorlage mehrmals zwischen den zuständigen Kommissionen des National- und Ständerates hin- und hergereicht wurde, und unter Referendumsdrohungen<sup>120</sup> rangen sich die beiden Kammern schliesslich zu einem Konsens durch. In der nächsten Phase müssen sich die Parlamente der anderen Vertragsparteien zu den Verträgen äussern. (Für die Auswirkungen der europäischen Migrationspolitik auf die Schweiz siehe weiter oben, Unterkapitel «Zusammenarbeit mit der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten».)

### □ Integrationspolitik

Der Grossteil der in der Schweiz lebenden Ausländer stammt aus den EU- und EFTA-Staaten und sind daher von dem bilateralen Vertrag über den freien Personenverkehr, der unter anderem neue Grundsätze für die Eingliederung in die sozialen Institutionen formuliert, direkt betroffen. Für die beträchtliche Zahl der übrigen Ausländer (immerhin 2 von 5) müssen jedoch neue Regeln ausgearbeitet werden, und zwar sowohl im Rahmen der Zulassung als auch bei der Behandlung der in der Schweiz niedergelassenen Personen. Diese Lücke soll mit der Totalrevision des bestehenden Gesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) aus dem Jahr 1931 geschlossen werden. Entgegen den Erwartungen liegt diese Gesetzesrevision, welche zurzeit von der Bundesverwaltung bearbeitet wird, noch nicht als Entwurf vor.

Auch der Bericht über die Integrationspolitik, mit dem die Eidgenössische Ausländerkommission nach der Verabschiedung des Artikels über die Integration im Juni 1998 betraut worden war (siehe Jahrbuch 1999, S. 177–179), ist noch nicht

119. «Einbezug in ein Europa der freien Niederlassung. Liberalisierung des Personenverkehrs in Schritten», *Neue Zürcher Zeitung*, 9. April 1999.

120. «Bilatérales: la menace de référendum brandie par l'USS fait monter la tension», *Le Temps*, 27. August 1999; «Wer torpediert das bilaterale Abkommen», *Neue Zürcher Zeitung*, 27. August 1999.



fertig erstellt<sup>121</sup>. Ebenfalls zur Debatte steht die Lancierung eines neuen Vorschlags bezüglich der Einbürgerung junger Ausländer<sup>122</sup>. Dabei ist zu bedenken, dass die Zuständigkeit für diese Sachfragen beim EJPD liegt, welches im vergangenen Jahr eine neue Vorsteherin erhalten hat, und dass im Jahr 1999 zudem Wahlen stattgefunden haben.

Auf Landesebene drehte sich die Integrationsdebatte zu einem grossen Teil um den Fremdsprachenunterricht. Im Sommer 1998 befasste sich eine Expertengruppe mit der Ausarbeitung eines «Gesamtkonzeptes für den Sprachunterricht», welches der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren übergeben wurde<sup>123</sup>. Der wichtigste Auslöser für die Ausarbeitung dieses Konzeptes war die von einigen Deutschschweizer Kantonen geäusserte Absicht, den Englischunterricht zu fördern und im Gegenzug den Unterricht in einer anderen Landessprache zurückzustufen. Verschiedene Kreise ergriffen jedoch die Gelegenheit, um darauf hinzuweisen, dass die Berücksichtigung der Sprachen der Einwanderer eine kulturelle Bereicherung darstellen könnte. Die konkrete Umsetzung dieser Forderung im Schulbetrieb wird nicht leicht sein, dennoch wurde durch ihre Formulierung ein wichtiges Signal für die Neuausrichtung der Integrationspolitik gegeben, die sich von der traditionellen kulturellen Assimilation abzuheben versucht.

Ansonsten wurden vor allem auf lokaler Ebene Fortschritte in der Integrationsdebatte erzielt. Die Gemeinde Zürich veröffentlichte im September 1999 einen *Bericht über die Integrationspolitik der Stadt Zürich*, der einen Überblick über die künftigen Tätigkeiten in diesem Bereich vermittelt<sup>124</sup>. Dieser Bericht distanziert sich von dem im Jahr zuvor veröffentlichten *Leitbild*, welches heftige Kontroversen ausgelöst hatte (siehe Jahrbuch 1999, S. 178), und zeigt verschiedene in Zusammenarbeit mit den Einwandererorganisationen erarbeitete Massnahmen auf, die zu einem friedlichen Zusammenleben im städtischen Umfeld beitragen können und sowohl für die Schweizer als auch für die Ausländer Vorteile bringen sollen. Die Abkehr von der sozio-ethnologischen Argumentation, die im Mittelpunkt der Polemik stand, und die Hinwendung zu einer pragmatischeren Haltung, aber auch die anhaltende öffentliche Diskussion, die sich des heiklen und zu lange tabuisierten Themas schliesslich angenommen hatte, dürften für einen politischen Konsens über eine aufgeschlosseneren Haltung in Integrationsfragen bürge<sup>125</sup>. Der Bericht sieht Massnahmen auf mehreren Gebieten vor: Unterstützung beim Erlernen der Lokalsprache, Verstärkung der Kapazitäten für den Empfang nicht deutschsprachiger Kinder in der Schule, Unterstützung beim Eintritt in den Arbeitsmarkt, Schaffung von Vermittlungsstrukturen in den Quartieren, welche allfällige Konflikte vermeiden helfen sollen, Kampf gegen die Kriminalität durch die Schaffung einer Nachbarschaftspolizei, sowie eine Informationskampagne, die die Anliegen der Behörden besser verständlich

121. Wie die Petition der Ausländervereinigungen (siehe Jahrbuch 1999, S. 178) mit der Forderung, an Stelle des dem EJPD unterstehenden Bundesamtes für Ausländerfragen das Departement des Innern mit der Umsetzung der Integrationspolitik zu betrauen, aufgenommen wurde, ist nicht bekannt.

122. «Ruth Metzler veut faire avancer les réformes enlisées de son département», *Le Temps*, 18. August 1999. Als Antwort auf die in einer Volksabstimmung abgelehnte Vorlage befasst sich das EJPD zurzeit mit der Ausarbeitung eines neuen Vorschlages.

123. «Sprachpolitisches Treten am Ort. Gesamtsprachenkonzept der Erziehungsdirektorenkonferenz», *Neue Zürcher Zeitung*, 4. August 1999.

124. «Massnahmen für das friedliche Zusammenleben», *Neue Zürcher Zeitung*, 9. September 1999.

125. «Eine Chance», *Neue Zürcher Zeitung*, 9. September 1999; «Klares Signal aus Zürich», *Tages-Anzeiger*, 9. September 1999.

machen und darauf hinweisen soll, dass gegenseitiges Verständnis und Respekt im täglichen Zusammenleben zwischen Schweizern und Ausländern positive Alternativen zur Ausgrenzung darstellen.

Mit der Nominierung eines Delegierten für Migrations- und Integrationsfragen im Jahr 1998 und der Veröffentlichung eines Berichts<sup>126</sup> zum Thema im September 1999 nahmen die Behörden des Kantons Basel-Stadt die Herausforderung der Integration an. Ziel des Berichtes ist es, einen Paradigmenwechsel herbeizuführen. Migranten dürften nicht mehr als «Bevölkerungsgruppe mit Defiziten» gelten, die ausgeglichen werden müssen, sondern es müsse versucht werden, das Potenzial, welches Menschen ausländischer Herkunft für die Gemeinschaft darstellen, zur Entfaltung zu bringen. Die Bereiche Ausbildung, Arbeit, Städtepolitik, Information und Partizipation sind dabei von besonderer Bedeutung. Das lokale Wahl- und Stimmrecht, welches bereits in einer ersten Fassung des Berichts genannt wurde, soll mittelfristig verwirklicht werden, während dem Bereich Ausbildung im Bericht die oberste Priorität beigemessen wird. Das Integrationsziel soll dabei durch verschiedene Massnahmen verwirklicht werden: Unterstützung der Kinder beim Erlernen der Lokalsprache und Förderung der Mehrsprachigkeit im Rahmen der Schule, Ausbildung von Personal für die Verwaltung ausserschulischer Dienstleistungen, die die Integration fördern sollen, Deutschkurse für Erwachsene, die mittelfristig obligatorisch sein sollen, und Unterstützung junger Menschen beim Eintritt in den Arbeitsmarkt. Eine gesamtschweizerische Neuheit ist der Vorschlag, Ausländern Zugang zu öffentlichen Stellen zu gewähren. Damit soll sichergestellt werden, dass sich die soziale und linguistische Zusammensetzung der Bevölkerung auch in den örtlichen Behörden niederschlägt. Ebenfalls neu ist die Idee einer langfristigen Informationskampagne, die die Debatte von Emotionen befreien und die Bevölkerung mit dem Paradigmenwechsel vertraut machen soll, welcher die Grundlage für das erneuerte Engagement der Behörden in der Ausländerfrage bildet.

Während die Behörden einen klaren politischen Willen in dieser Frage erkennen lassen, wird die Tendenz zur Marginalisierung und Ausgrenzung der Einwanderer im täglichen Leben immer deutlicher, wie am Beispiel von Emmen ersichtlich wird: Im Juni 1999 hiessen die Einwohner dieser Industriegemeinde in der Nähe von Luzern eine Initiative der Schweizer Demokraten gut, welche vorsieht, dass Einbürgerungsbegehren künftig der Gemeindeversammlung zur Abstimmung vorgelegt werden müssen. Die Schweizer Demokraten haben die Absicht, diesen Vorschlag auch in anderen Deutschschweizer Städten und insbesondere in Zürich zu lancieren. Gemäss dieser neuen Regelung stimmten die Einwohner Mitte September 1999 über die Einbürgerungsanträge von vier Personen ab. Dabei wurde die Naturalisierung eines italienischen und eines spanischen Staatsbürger gutgeheissen, die zweier Personen aus der Balkanregion jedoch abgelehnt. Nach Auffassung des Präsidenten der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus weist ein solches Vorgehen rassistische Züge auf, zudem bestehe in diesem Verfahren keine Klarheit darüber, welche Instanz die Verantwortung für die Entscheidung trägt<sup>127</sup>. Ein Kommentator bezeichnete den Vorfall als unmenschlich, wobei die Schuld dafür nicht bei der Bevölkerung, sondern beim

126. «Integrationspolitik: Kanton Basel-Stadt beschreitet Neuland», *Basler Zeitung*, 11. September 1999; «Offensive Basler Ausländerintegration», *Neue Zürcher Zeitung*, 11. September 1999.

127. «Niemand übernimmt die Verantwortung», *Der Bund*, 16. September 1999.

Verfahren liege, das die Souveränität des Volkes zu einer Souveränität der Willkür verkommen lasse. Politik sei die Kunst, das friedliche Miteinander von einander fremden Menschen zu gestalten. Einbürgerungen vors Volk zu bringen bedeute jedoch, die zivilisierte Politik auf das Niveau des Hordendenkens zurückzuwerfen<sup>128</sup>.

#### QUELLEN

*Asyl*, Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und Praxis, Schweizerische Flüchtlingshilfe, Bern.  
*Asylon*, revue de l'Office fédéral des réfugiés, Jahrgang 1999.  
*Chronologie der Flüchtlingspolitik*, Schweizerische Flüchtlingshilfe, Jahrgang 1999.  
BFF, *Pressemitteilungen*, 1999.  
Bundesamt für Flüchtlinge, *Asylstatistik 1998*, BFF, Januar 1999  
*Planète exil*, revue de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés, Ausgaben 1999.  
*Vivre ensemble*, bulletin de liaison pour la défense du droit d'asile, Genève.

#### INTERNET-ADRESSEN

HCR: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)  
BFF: [www.odr.admin.ch/deutsch](http://www.odr.admin.ch/deutsch)  
Eidgenössisches Parlament: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)  
SFH: [www.sfh-osar.ch](http://www.sfh-osar.ch)  
Informations-Site des Komitees gegen die Aushöhlung des Asylrechts: [www.asyl.ch](http://www.asyl.ch)  
*Le Courier*: [www.imaginer.ch/courrier/refugiés](http://www.imaginer.ch/courrier/refugiés)  
Human Right Watch: [www.hrw.org](http://www.hrw.org)

128. «Schweizermacher: Demokratie als Willkür», *Die Weltwoche*, 16. September 1999.